

TIAGO NASSER APPEL

DOMANDO O LEVIATÃ
Como compramos a Liberdade através dos Impostos

CURITIBA
2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

**DOMANDO O LEVIATÃ
Como compramos a Liberdade através dos Impostos**

Dissertação apresentada pelo acadêmico
Tiago Nasser Appel ao Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento
Econômico da Universidade Federal do
Paraná, como requisito parcial à obtenção
do Título de Mestre em Desenvolvimento
Econômico

Orientador: Prof. Dr. Armando João Dalla Costa

**CURITIBA
2012**


TERMO DE APROVAÇÃO

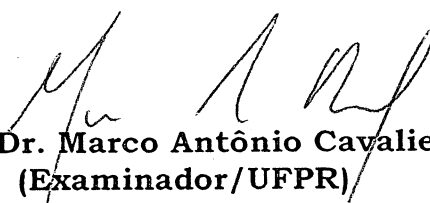
Tiago Nasser Appel

**“Domando o Leviatã. Como compramos a Liberdade através dos
Impostos”**

**DISSERTAÇÃO APROVADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE NO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO PARANÁ, PELA SEGUINTE BANCA EXAMINADORA:**


Prof. Dr. Armando João Dalla Costa
(Orientador/UFPR)


Prof. Dr. Alexandre Macchione Saes
(Examinador/FEA/USP)


Prof. Dr. Marco Antônio Cavaliere
(Examinador/UFPR)

15 de março de 2012

RESUMO

Este é um trabalho sobre os dilemas da construção do Estado Moderno e sobre as origens dos impostos, indispensáveis à primeira. Se o governo tem o monopólio da coerção, o que o previne de usá-lo para expropriar os ativos de seus súditos/cidadãos? Pois um governo que é forte o suficiente para garantir e defender a propriedade e liberdade de seu povo, igualmente o é para retirá-las. Este trabalho parte do princípio de que foram as assembleias representativas que historicamente garantiram o chamado “governo limitado”, ou “estado de direito” (*rule of law*). Ao votar novos tributos, as assembleias representativas se deparavam com a oportunidade ideal para exigir contrapartidas em troca dos “subsídios concedidos” ao governo: o respeito aos direitos civis e econômicos de seus súditos sempre figurou como uma das principais reivindicações. Assim, o estudo da origem e sustentabilidade das assembleias nos permite descortinar os mistérios e falsas concepções que circundam a questão tributária, aquela que melhor traduz o encontro do político com o econômico. Por exemplo, por que o aumento da carga tributária esteve historicamente associado com igual extensão da representação política/democratização? Como os grupos econômicos que no passado controlavam a maior parte dos recursos econômicos foram persuadidos – ou coagidos – a entregar parte de sua renda na forma de tributos? Com um estudo aprofundado da formação de dois Estados Europeus, a Inglaterra e a França, respectivamente os exemplos paradigmáticos de monarquia constitucional e absolutista, tivemos a oportunidade de desvendar parte desses mistérios. Deciframos por que o parlamento inglês na época pré-moderna era estruturalmente mais forte que o francês e, portanto, melhor equipado para resistir às transgressões de direitos que as monarquias europeias continuamente teimavam em perpetrar, sendo talvez a principal delas a cobrança de impostos sem o consentimento “da comunidade do reino”. Descobrimos, paradoxalmente, como a Inglaterra deixou de ser a potência menos taxada da Europa para ser a mais taxada em apenas 100 anos; o fez justamente porque conseguiu desenvolver restrições constitucionais ao executivo que garantiram à “elite” significativo controle sobre onde seriam despendidos os recursos tributários – e com isso a elite “abriu seus bolsos”. Já o monarca francês, ao “decidir” reinar sem instituições representativas e tributar sem o consentimento dos “representantes” da nação, enfrentou mais barreiras ao avanço da tributação e modernização do estado que o “limitado” monarca inglês. No fim, a França amargou sucessivas derrotas na chamada Segunda Guerra dos 100 anos (1688-1815) com a Inglaterra e seus aliados porque não conseguiu, malgrado fosse maior e mais rica, mobilizar na forma de impostos porção semelhante do produto nacional. A conclusão é de que as assembleias representativas foram peça-chave na garantia da *rule of law* porque esta foi virtualmente adquirida em troca dos impostos concedidos. Em outras palavras, através das assembleias a elite comprou maior participação política, sendo a própria legislação tributária e controle sobre o gasto público partes fundamentais desta participação.

Palavras-chave: governo limitado, idade pré-moderna, constituição, assembleias representativas, direitos de propriedade, capacidade administrativa, Inglaterra, França.

ABSTRACT

This is a dissertation about the dilemmas pertaining to the creation of the Modern State and the origins of taxes, a fundamental part of such state. If the government holds the monopoly of coercion, what prevents it from using this monopoly to expropriate its subjects' assets? We ask this question because a government which is strong enough to uphold the property rights and liberties of its subjects is, apparently, equivalently strong to deprive its subjects of those same rights. In this dissertation, we advocate that what has historically enforced the so-called "limited government" or "rule of law" has been the existence of representative institutions. When they voted for new taxes, representatives had the perfect chance to demand counterparts in return for the granted subsidies: the upholding of economic and civic rights has always stood out as one of the main demands. Therefore, to study the origins and evolution of the representative assemblies allows us to unravel the mysteries and misconceptions surrounding the subject of taxes, that which best describes the "economic and political" joined together. For instance, why has the increase of the tax burden been historically associated with the rise of political representation/democratization? How were economic elites in the past persuaded – or coerced – to surrender part of their income in the form of taxes? In a detailed study of the formation of two major European States, England and France, respectively the paradigmatic examples of constitutional and absolutist monarchy, we had the opportunity to unravel part of those mysteries. For instance, we discovered why the English Parliament in the Pre-Modern Era was structurally better equipped than the French equivalent (States General) to fight back against the violations of rights that the European monarchies were so fond of continually perpetrating, the raising of taxes without consent being probably the most common of them. We also found out, ironically, how England, which around the year 1600 was one of the least heavily taxed countries of Europe, became, 100 years later, one of the most heavily taxed ones. That only happened because Parliament was successful in developing constitutional constraints on the executive that passed over to the elite considerable control over where taxes would be spent – and because of those new guarantees, the elite "opened their purses". In contrast, the French Monarch, who "decided" to reign without national representative institutions and to tax without consent, faced many more challenges to build a modern and efficient fiscal-state than his "restrained rival". In the end, France suffered continual defeat during the so called Second Hundred Years War (1688-1815) against England and her allies because she could not – notwithstanding her bigger size and economy – appropriate as big a share of the national product in the form of taxes. We conclude by stating that representative assemblies were a key point in the upholding of the "rule of law" because it was virtually purchased with the granting of taxes. Put differently, through the assemblies the elite bought political participation, being the very tributary legislation and control over public expenditure decisive parts of such participation.

Keywords: limited government, pre-modern Era, constitutions, representative assemblies, property rights, administrative capacity, England, France.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. PRÉ-REQUISITOS PARA O ESTADO DE DIREITO.....	13
2.1 OS CONSTITUCIONALISTAS.....	13
2.2 OS REALISTAS.....	21
3. O MODELO: COMO AS NECESSIDADES DE RECEITA GERARAM O GOVERNO LIMITADO.....	32
4. INGLATERRA: A ASCENSÃO DA MONARQUIA CONSTITUCIONAL.....	39
4.1 INTRODUÇÃO.....	39
4. 2. 1 FINANÇAS PÚBLICAS NO FIM DA IDADE MÉDIA.....	41
4. 2. 2 A ASCENSÃO DO PARLAMENTO: DA MAGNA CARTA À GUERRA DOS 100 ANOS.....	45
4. 2. 3 DISCUSSÃO.....	49
4. 3. 1 O ABSOLUTISMO “HORIZONTAL” DOS TUDOR.....	53
4. 3. 2 O GOVERNO DESPÓTICO DOS STUART.....	58
4. 3. 3 DISCUSSÃO.....	65
4. 4. 1 MODERNIZAÇÃO DO ESTADO INGLÊS NO PERÍODO DA RESTAURAÇÃO À REVOLUÇÃO GLORIOSA.....	72
4. 4. 2 A ASCENSÃO DO REINO UNIDO À POSIÇÃO DE GRANDE POTÊNCIA MUNDIAL.....	85
4. 4. 3 DISCUSSÃO.....	96
4. 5 CONCLUSÃO.....	106
5. FRANÇA: A GLÓRIA E OS LIMITES DA MONARQUIA ABSOLUTISTA.....	108
5.1 INTRODUÇÃO.....	108
5. 2. 1 A GUERRA DOS 100 ANOS E O FIM DA AMEAÇA EXTERNA.....	111
5. 2. 2 DEBILIDADE ESTRUTURAL DOS ESTADOS GERAIS.....	117
5. 3. 1 A CRIAÇÃO DO ABSOLUTISMO RÉGIO.....	121
5. 3. 2 O CRESCIMENTO DO ESTADO FRANÇÊS.....	123
5. 3. 3 A VITÓRIA DO ABSOLUTISMO.....	131
5. 4 OS ANOS “GLORIOSOS” DE LOUIS XIV.....	144
5. 5 A IRONIA DO ABSOLUTISMO.....	156
5. 6 CONCLUSÃO.....	170
6. CONCLUSÃO GERAL DA DISSERTAÇÃO E COMENTÁRIOS FINAIS.....	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	182

1. Introdução

Nas últimas duas décadas, crescente atenção foi destinada ao papel das instituições¹ no desenvolvimento econômico. Já se testou a tese weberiana do impacto de diferentes tipos de filiação religiosa no crescimento econômico (Blum e Dudley, 2001; Barro e McCleary, 2003; Grier, 1997). Já se procurou saber a influência dos códigos legais sobre o desenvolvimento (Mahoney, 2000; La Porta et al., 1998); se países democráticos crescem mais que os autocráticos (Butkiewicz e Yanikkaya, 2004; Boix e Stokes, 2003).

Não é exagerado afirmar que por trás da pesquisa de todos esses autores jaz um denominador comum: a insatisfação com os pressupostos tradicionais da teoria neoclássica. Para os institucionalistas, incrementos na quantidade de trabalho, capital físico e humano (entre outras coisas) não podem ser considerados como as causas originais do crescimento, pois na verdade eles são o crescimento propriamente dito². Sendo tecnicamente medições do crescimento, trabalhar em torno dessas variáveis muitas vezes nos leva a uma espécie de raciocínio circular: consumo e investimento geram crescimento, mas este, por sua vez, também produz os primeiros. Além disso, nenhuma das variáveis tradicionais da “contabilidade do crescimento” (*growth accounting*) nos ajuda a entender a chamada “grande divergência”: por quê, em determinados pontos do início da época moderna (1500-1800), os países da Europa Ocidental lograram, cada um a seu tempo, iniciar uma trajetória de crescimento sustentado *per capita* após milênios de estagnação? Pois, como já colocara North (2005), os episódios de crescimento sustentado na história humana foram muito mais a exceção do que a regra.

A “Grande Divergência” – acentuada após 1800 – entre a Europa Ocidental e América do Norte versus o resto do mundo instigou muitos pensadores a buscar as raízes desse excepcionalismo ocidental (Hall, 1988; Weber, 1923; Macfarlane, 1978; Mann, 1988; etc.). Acreditava-se que a desintegração do Império Romano e as posteriores invasões nórdicas, árabes e dos magiares haviam criado um lapso de poder na Europa, não obstante as ambições de Carlos Magno e depois do Sacro Império. A

¹ Boa definição é a de Greif (1998, p. 80): instituições são restrições não tecnologicamente determinadas que influenciam a interação social e fornecem incentivos para a manutenção de regularidades de comportamento. Já para North (1990, p. 3): instituições são as “regras do jogo” na sociedade, as restrições criadas pelas próprias pessoas para regular a interação humana. Conseqüentemente, elas ditam os incentivos para a troca política, social, econômica, etc.

² North e Thomas (1973, p. 2) são os primeiros a fazer essa crítica.

ausência de centralização de poder permitiu que os governos e assembleias locais, sufocados na época do Império Romano, pudessem voltar a deliberar com relativa autonomia. Na idade média clássica (900-1300), havia reis e rainhas, é claro, mas sua limitada capacidade administrativa³ tolhia suas ambições dinásticas. Incapazes de levantar fundos para erigir os próprios exércitos, frequentemente os reis precisavam do apoio das elites locais, às quais prometiam terras em troca de serviço militar, o que veio a compor as relações de vassalagem mais conhecidas como feudalismo⁴.

A incongruência, pelo menos até por volta de 1450⁵, entre as inclinações absolutistas dos reis europeus e sua autonomia financeira obrigava-os a convocar assembleias – donde primeiramente participaram os nobres e clero e mais tarde também os burgueses – sempre que a ameaça de guerra despontava. O assunto primordial de discussão nestas assembleias representativas (*états généraux*, *parliament*, *cortes*, etc.) era sempre a taxaço, a contribuico, de cada parte (monarquia e elites) na provisao dos esforos para a guerra e na repartio de seus espolios. Mesmo a partir do momento em que os nobres conseguiram “terceirizar” o servio militar, sub-enfeudando cavaleiros ou mesmo contratando mercenarios, eles continuaram sendo de importancia financeira maxima para os monarcas, pois eram eles as verdadeiras autoridades nas provincias e condados. Logo, mesmo quando as elites no contribuam militarmente na guerra, elas barganhavam com os reis para receber alguma especie de contrapartida – economica ou politica – em troca dos fundos fornecidos. Em alguns pais (Franca, Portugal, Espanha), as elites anteciparam o crescente poder do rei, que aos poucos foi reunindo nova capacidade administrativa e militar (de forma a depender menos das tradicionais relacoes de vassalagem), e “sabidamente” entregaram parte de suas prerrogativas politicas em troca de privilegios economicos – como a isencao da tributacao da renda e

³ Frequentemente, nesta epoca, o territorio ocupado por um rei no era muito superior ao de um duque ou principe. Na Franca, apos a desintegracao do imprio Carolingio, os nobres elegeram Hugo Capeto como rei (em 987), mas ainda demorariam 200 anos – somente no reino de Filipe Augusto (1180-1223) –, para que o rei tivesse em seus dominios terras de maior extensao que o mais rico dos duques.

⁴ Lisa Blaydes e Eric Chaney (2011) fazem uma analise semelhante. Eles argumentam que, diferentemente dos sultoes muçulmanos, que alargaram sua capacidade administrativa e riqueza conquistando territorios do imprio bizantino e do antigo imprio Sassanida, o feudalismo permitiu a manutencao e o empoderamento de uma classe militar aristocratica com poder suficiente para constranger os monarcas. A riqueza financeira dos muçulmanos permitia que seus governantes contratassem mercenarios para compor sua forca militar. Por outro lado, a propria definicao dos feudos – as terras trocadas por servio militar – ensejava que os reis ocidentais no eram fortes o suficiente para governar “sozinhos”.

⁵ Por volta do final do seculo XV, os reis da Europa iniciaram um processo de modernizacao de suas burocracias que ficou conhecido como a “revolucao fiscal”. Em 1484, por exemplo, a *taille* passou a ser coletada diretamente pela Coroa Francesa, sem a intermediacao das assembleias representativas, para tornar-se a principal fonte de receita da Coroa 100 anos mais tarde.

terras pessoais. Outros países (Inglaterra, Holanda, Suécia), normalmente de menor envergadura e onde as elites eram originalmente mais homogêneas e melhor organizadas, conseguiram resistir melhor à ampliação do poder do monarca, amiúde conservando seus direitos políticos “ancestrais” na administração dos condados, mesmo que para isso tenham pago o custo de não ter tantos privilégios econômicos.

Não obstante as pretensões absolutistas (factuais ou ilusórias) tenham sido ora mais agudas ora menos conforme o país, sabe-se que o tipo de despotismo próprio dos grandes impérios (romano, mongol, chinês, etc.) não se desenvolveu na Europa da Idade Média. Em parte, esse excepcionalismo pode ser explicado pela competição inter-estatal das nações europeias (Jones, 1981; North, 1994) – que impediu a reconstrução do império, pois não havia uma força militar absolutamente dominante –, mas na verdade este argumento é complementar ao da força das assembleias representativas: estas se desenvolveram porque os monarcas, desprovidos do monopólio da força militar, tiveram que depender (e abrir mão de certas ambições) do poder econômico e político dos condados e das cidades⁶, lançando assim as bases das futuras democracias, aqui entendidas como a convivência relativamente pacífica entre o governo central e o local.

De qualquer jeito, os historiadores e economistas observaram que dentro do mundo europeu havia nações que pareciam ser mais “excepcionais” que outras. Perceberam que as nações em que as elites econômicas pareciam dispor de maior poder político vis-à-vis os monarcas também abrigavam as economias mais dinâmicas da Europa dos séculos XVI-XVIII, com a agricultura mais produtiva e a indústria mais “livre”. Se perguntássemos a um parlamentar inglês do século XVIII o porquê da maior liberdade de negócios em seu país, ele provavelmente responderia, relembrando a *Bill of Rights*⁷ de 1689: pois aqui o rei não pode legislar sem o consentimento do parlamento, nem mesmo aprovar novos tributos; aqui as eleições são livres da manipulação do monarca, os juízes são independentes e nenhuma ação inconstitucional do rei é tolerada pelas *common law courts* (tribunais de Direito Comum). A resposta de nosso inglês “fictício”, prenhe de espírito iluminista, não deve iludir o eleitor quanto ao caráter eminentemente conservador do governo inglês da época, se comparado aos ideais

⁶ A maior independência das cidades no mundo europeu feudal vis-à-vis o asiático também é levantada como um dos principais argumentos para o maior desenvolvimento comercial do primeiro após 1300 (ver Perry Anderson, 1978).

⁷ A Declaração de Direitos de 1689 estabelecia os limites das prerrogativas do suserano e os direitos do parlamento (como eleições regulares e liberdade de discurso nas assembleias).

democráticos de hoje. Outrossim, sua declaração não deve suscitar o pensamento de que a Coroa Inglesa havia sido reduzida a uma figura decorativa.

De qualquer forma, por mais que a credibilidade dos princípios da Carta dos Direitos dependa do equilíbrio de poder político em dado momento (se ora quem tem mais poder *de facto* no momento é o rei, ora as elites conservadoras, ora as liberais), a leitura da Revolução Gloriosa Inglesa (1688) como um pacto entre a monarquia e o parlamento do qual a “liberdade” saíra vitoriosa ficou conhecida como a interpretação *whig*⁸ da história (onde se destaca a influência dos iluministas Locke e Hume), a qual inspira seguidores até hoje. *Grosso modo*, a interpretação Whig diz que a história caminha naturalmente para um estado de progressiva liberdade, redundando na monarquia constitucional⁹ e na sacramentoção da instituição da propriedade. Entre os economistas, o principal expoente *whig* é o bem conhecido Adam Smith (1776), que classificou os vários estados da sociedade com base neste mesmo princípio de liberdade.

Apesar de por demais sensacionalista a teoria da modernização de Smith (1776) – “Pouco mais é preciso para elevar um país do mais baixo barbarismo para a mais alta opulência do que paz, poucos impostos, e uma tolerável administração da justiça...” – muitos economistas abraçaram a ideia de que a condição essencial para o crescimento são bem especificados e regulados (*enforced*) direitos de propriedade (North, 2005; Haggard e Tiede, 2010; Clague et al., 1996). Na teoria, direitos de propriedade são necessários para o crescimento porque são eles que garantem os incentivos para se produzir, investir e acumular. Sem direitos de propriedade – o que no limite significa ameaça de expropriação – os “agentes” não vão investir nas habilidades necessárias à maior produtividade, pois temem não poder colher os dividendos futuros de seus esforços produtivos. Em sociedades “sem lei”, portanto, haveria muito mais incentivos para se investir na “redistribuição” da riqueza, isto é, naquelas habilidades coercitivas que permitem que os agentes expropiem ou se protejam da ação predatória dos outros (arte da guerra, pirataria, etc.). Como o termo “direitos de propriedade” parecia muito limitado para abarcar toda a constelação de fatores que distinguem uma sociedade “com lei” do seu inverso, passou-se a usar na literatura econômica o conceito de *rule of law*

⁸ Os *Whigs* foram o partido liberal do parlamento inglês nos séculos XVII, XVIII e XIX, contra os mais conservadores *Tories*, os quais guardavam um papel mais importante à monarquia e à Igreja Anglicana.

⁹ Temos que lembrar que a monarquia constitucional era para as pessoas da época a forma mais democrática a se atingir. Nenhuma elite antes do século XIX podia almejar ou pensar nos moldes da democracia moderna (com voto universal). Até mesmo Hegel no século XIX via a figura do príncipe (Estado Prussiano) como essencial – o estado tinha que ser unificado por uma vontade única, isto é, o estado deveria ser uma “totalidade ética” o mais uma e incindível.

(governo da lei ou estado de direito), que não só abrange um número maior de variáveis como também é mais repleto de conteúdo histórico: pois *rule of law* era o termo que os primeiros liberais empregavam na sua batalha política para que até mesmo as prerrogativas dos reis e bispos estivessem abaixo da lei e para que todos os cidadãos fossem julgados da mesma maneira, segundo procedimentos previamente estabelecidos e imparciais¹⁰.

Munidos da teoria que prevê uma correlação positiva entre *rule of law* e crescimento, alguns economistas (por exemplo, Butkiewicz e Yanikkaya, 2004; Haggard e Tiede, 2010) buscaram estimar essa correlação empiricamente¹¹. Apesar de positivos, seus resultados e muito da literatura que fala da relação entre “estado de direito”, boas instituições, boa governabilidade e crescimento pouco nos têm a oferecer a cerca das *condições* necessárias para o surgimento e a sustentabilidade da *rule of law*: se o governo tem o monopólio da coerção, por que razão os governantes não o utilizam para expropriar nossos ativos, mesmo que indiretamente através da manipulação da moeda e dos impostos? Pois sabemos que até governos democráticos estão sujeitos à influência de facções particularistas, o que gera *rent-seeking* e favoritismos. Quais são os incentivos necessários, portanto, para que aqueles que estejam fora e dentro do poder não empreguem métodos extra-constitucionais para “maximizar sua utilidade”?

A falha em se teorizar sobre as condições para que as regras constitucionais sejam *sustentáveis* (*self-enforced*) levou muitas pessoas, no passado, a entrever nas reformas administrativas e no judiciário a panacéia da modernização. Como bem resume Chukwumerije (2009), desde os anos sessenta a maior parte das tentativas de reforma (às vezes até patrocinadas por órgãos internacionais) do aparato de Estado dos países em desenvolvimento – de forma a criar um judiciário mais independente, constituições mais democráticas, melhorias na formação dos juízes e advogados, etc., – falharam porque se acreditava não só que o Estado era o principal lócus do qual emanava autoridade, como também que se reformadas as instituições formais, mudar-se-iam os incentivos. Chukwumerije (2009) lembra que em muitas sociedades no passado (e em algumas até hoje) autoridades sub-nacionais como tribos e comunidades disputavam autoridade com os governos “formais” (o que nos faz pensar a importância

¹⁰ Algumas outras características de *rule of law* são: separação dos poderes (aqueles que decidem se uma ação é legal não podem ser os mesmos que escolhem e executam as políticas governamentais); judiciário e legislativo independentes; leis não-conflitantes; não pode haver duas versões da lei, etc.

¹¹ Usando como *proxies* de *rule of law* variáveis qualitativas como: percepção da corrupção, qualidade da burocracia, índices de liberdade econômica, etc.

das instituições informais e da sua compatibilidade com as formais) e que leis não são a mesma coisa que direito: a propaganda do poder da lei sem a construção de uma sociedade democrática de direitos (leis impostas, não internalizadas) acaba criando mais uma forma de opressão formal dos pobres pelos poderosos, que manipulam a lei a seu favor ou impedem que a população tenha acesso a ela. Em suma, Chukwumerije (2009) é cético quanto ao papel da *rule of law* (no sentido formal em que ele a entende) sobre o desenvolvimento econômico¹².

A passagem anterior nos remete a como é difícil construir, mesmo no mundo contemporâneo, sociedades democráticas sustentáveis, em que os perdedores no jogo político não tenham incentivos para continuar no poder. Tendo como motivação os percalços que os países em desenvolvimento enfrentam para consolidar um estado democrático, os objetivos desta dissertação são os seguintes: (1) entender – através do estudo da formação de dois Estados Europeus, a Inglaterra e a França, respectivamente os exemplos paradigmáticos da monarquia constitucional e absolutista – como historicamente se deu o processo de consolidação da *rule of law*; (2) decifrar a relação – mais íntima do que comumente se acredita – entre democracia e taxaço, isto é, demonstrar como a negociação entre elites e Estado em torno dos tributos foi um dos pré-requisitos para a democracia; e (3) comparar a sorte das assembleias representativas nas duas nações europeias, comparação esta de vital importância pois iremos argumentar que foram as assembleias representativas que historicamente garantiram a *rule of law*: ao votar novos tributos, a elite pôde efetivamente “comprar” maior participação política, sendo a própria legislação tributária e o controle sobre o gasto público partes fundamentais desta participação.

O estudo da evolução política e institucional da Inglaterra e da França também nos permite compreender questões muito relevantes para a sustentabilidade das democracias. Pergunta-se, por exemplo: por que as pretensões absolutistas dos Stuart (1603-1688) não foram replicadas pelos monarcas posteriores? De alguma forma os incentivos políticos haviam mudado, mesmo que por incentivos políticos queiramos dizer que os Stuart se sentiam menos constrangidos pelo Parlamento do que os reis posteriores. Paralelamente, por que a França (e mesmo toda a Europa Latina) conseguiu conservar reis absolutistas por mais tempo que a Inglaterra? Estas são questões de

¹² Também o é O’ Donnell (2004), que considera que em países sem maturidade democrática e onde não há mecanismos de coordenação eficientes para os pobres a independência “formal” do judiciário pode criar uma “casta” de privilegiados.

grande alcance explicativo. Perpassam necessariamente o estudo do poder na história das monarquias ocidentais, a qual fornece um ótimo “laboratório” de análise das condições de mudança institucional.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos, além desta introdução e dos comentários finais. No próximo capítulo, revisaremos a literatura da ciência econômica e política sobre as *self-enforced constitutions/democracies*. Veremos que há dois grupos razoavelmente nítidos de pesquisadores que discutem a direção de causalidade dos fatores relevantes: alguns acham que a própria mudança das regras constitucionais é capaz de mudar os incentivos dos atores; outros pensam que, no fundo, as regras constitucionais são o reflexo do equilíbrio de força entre governantes e governados num dado momento. No capítulo terceiro, nós exporemos um “modelo de análise” – com pressupostos, metodologia e “hipóteses a serem testadas” – que usaremos como fio condutor para a análise da formação dos Estados da Inglaterra e da França, respectivamente os objetos do capítulo quarto e quinto. No capítulo final, tecemos conclusões e comentários finais.

2. Pré-Requisitos para o Estado de Direito

Dividimos os autores revisados em duas “escolas” razoavelmente nítidas que discutem as condições necessárias para a *rule of law*. Um grupo teórico acredita que o que impede o suserano/governante de abusar dos direitos¹³ de seus súditos são os limites constitucionais e os mecanismos de coordenação ensejados pelos próprios princípios e ideais predispostos nestes limites. Já os autores que convencionamos chamar de “realistas” colocam que as constituições/pactos/cartas de direitos muito dificilmente criam por si só mecanismos que solucionem os problemas de ação coletiva. Para eles, esses problemas só são solucionados quando um grupo de interesse dispõe de poder político *de facto* para se mobilizar e constranger o executivo, ou, o que dá no mesmo, quando o poder político e administrativo do executivo vis-à-vis esse grupo é fraco. Apesar do maior pragmatismo dos autores dessa segunda linha teórica, muitas vezes eles se esquecem de que a incapacidade administrativa do executivo e sua ulterior substituição por uma elite mais forte – comercial ou militarmente – não significa necessariamente que essa nova elite também não vá substituí-lo em suas irresponsabilidades e tornar-se outra “tirana”. Abaixo o detalhamento das duas versões.

2. 1. Os Constitucionalistas

Os constitucionalistas (North e Weingast, 1989; Weingast, 1997 e 2005; Barzel, 1999) normalmente “modelam” a evolução das assembleias representativas e a ulterior formação de pactos sob a forma de constituições como um processo que é benéfico para todas as partes. Uma teoria (Barzel, 1999) é de que o suserano possui um *trade-off* entre segurança interna e riqueza de longo-prazo: se ele empregar sua máquina “estatal” para monitorar de perto os súditos, tributar-lhes pesadamente e constranger-lhes a liberdade (de movimento, de poder carregar armas, etc.), ele maximizará as chances de manter-se no poder. Mas não são apenas as ameaças internas que lhe desafiam a autoridade, principalmente se invocarmos o exemplo da competição inter-estatal do feudalismo europeu. É por isso que ele tem incentivos para relaxar a coerção: relaxando-a, o

¹³ Quanto à questão dos direitos, sabemos que nunca há consenso absoluto na sociedade sobre o que constitui, para a população, transgressão de direitos. Veremos mais tarde que mesmo as democracias modernas não requerem que haja consenso absoluto sobre direitos (isso seria uma ditadura da maioria).

suserano incentiva seus súditos a produzir mais e uma alíquota tributária menor hoje lhe renderá mais fundos no futuro, necessários para suas ambições de política externa.

Mas Barzel percebe que o grande problema neste ato de “relaxar” as restrições é que ele via-de-regra carece de credibilidade: pois quem garante que o rei não irá voltar atrás na sua promessa e expropriar os ativos de seus súditos, agora incrementados? Em outras palavras, o que garante que o suserano – depois que seus súditos já tiverem abandonado a guerra em favor das artes produtivas – não aproveitará a situação de monopolista da força militar para liquidar seus adversários políticos, agora desarmados? É por isso que o acordo só é *credible* (crível) se o executivo enfraquecer os próprios instrumentos de coerção vis-à-vis os de seus súditos¹⁴. Uma das formas do suserano ceder parte de sua própria autoridade, diz Barzel (1999, p. 17), é criando um judiciário independente, para o qual as pessoas possam recorrer caso o executivo cometa alguma transgressão constitucional¹⁵. Outra é a criação de uma assembleia representativa independente¹⁶ e permanente (parlamento). Em seu modelo teórico o parlamento é como um “presente” na forma de mecanismo de coordenação para os súditos, isto é, um “palco oficial” mediante o qual os súditos podem se mobilizar contra o próprio executivo. Se a oposição fica mais fácil, é como se o poder relativo do rei diminuísse. Assim, no modelo do autor é criticada a ideia de que os mecanismos de voto e de veto foram arrancados da coroa pela elite. A coroa cooperou com a elite para maximizar a própria utilidade frente à necessidade/ambição por mais rendas futuras e segurança externa. No fim, o rei se coloca abaixo da lei porque isso é necessário para conseguir a cooperação dos súditos.

North e Weingast (1989) sugerem que há apenas duas formas pelas quais um governante pode estabelecer seu compromisso em respeitar a propriedade: boa reputação (que no passado era exceção devido às ambições dinásticas e o turbilhão de guerras em que se envolviam os monarcas) e se auto-constrangendo a obedecer a uma série de regras formuladas pelo legislativo. A diferença entre os dois “caminhos” consiste em que um diz respeito ao governante em pessoa, enquanto o outro cria

¹⁴ Há várias maneiras de se fazer isso, como diminuir o tamanho do exército, permitir que a população carregue armas, criar administrações de polícia e justiça auto-governadas, etc.

¹⁵ Mas aqui Barzel não é realista, pois apenas esse tipo de divisão formal do poder do suserano não impede que ele manipule o judiciário.

¹⁶ Se ela não for permanente, não constitui um parlamento independente, pois fica à mercê das convocações reais (é mais um Conselho de Nobres do que um parlamento, neste caso).

instituições que têm a capacidade de sobreviver à transição de determinado governo¹⁷. Na sua narrativa histórica, os autores colocam que os reis do período Stuart (1603-1688) ainda se comportavam como se não precisassem do consenso da Casa dos Comuns para governar: lançavam mão das suas prerrogativas reais para conceder monopólios comerciais, forçar empréstimos de comerciantes e banqueiros, repudiar dívidas, vender cargos¹⁸, etc. Por causa dessas “fontes” de renda extra-constitucionais, Charles I (1625-1649) conseguiu reinar entre 1629-40 sem convocar o parlamento, período que ficou conhecido como os 11 anos tirânicos. Em 1640, no entanto, uma nova revolta na Escócia e a iminência de perder o controle do território do Norte obrigaram Charles a recorrer ao parlamento. Porque as exigências do parlamento feitas em contrapartida pelos impostos votados não foram satisfeitas – Charles continuava a contratar aliados políticos para ocupar cargos em seu governo fora dos procedimentos legais; continuava a afirmar o seu “direito divino” para governar sozinho, etc. – a confiança entre o rei e o parlamento foi de mal a pior. O estopim para a guerra civil (1642-51) se deu quando Charles entrou com 300 soldados no Parlamento para capturar cinco membros da oposição.

No período seguinte, conhecido como *Interregnum*, governou uma república formalmente constituída, mas que na prática cedeu lugar à tirania de Oliver Cromwell (1653-58) – principalmente contra os católicos, anglicanos e demais que apoiavam a volta da monarquia. No fim ela não era sustentável: sua falta de popularidade permitiu a Restauração em 1660. Essa simplificada narrativa histórica¹⁹ em que uma “ditadura” substitui a outra (Cromwell no lugar de Charles) mostra que as “regras de jogo” de North ainda não haviam mudado e não haviam ainda se consolidado instituições –

¹⁷ Assim, Margaret Levi e Brad Epperly (2008) colocam que bons líderes são aqueles que criam instituições democráticas descoladas de sua “pessoa”. Ou seja, a *rule of law* só é garantida se mesmo depois da morte do “líder benevolente” prevalecer uma estrutura de incentivos que encorajem os agentes a respeitá-la (a *rule of law*) e os oficiais de Estado a punir os que não o fizeram, inclusive eles mesmos (isto é, um administrador do estado vigiar outro). De novo aqui a ideia do “comprometimento”: um líder benevolente pode tentar garantir a colaboração da sociedade sacrificando interesses de curto-prazo, mas se ele não criar administrações e instituições (ou seja, reformar as instituições políticas) que – pelo menos parcialmente – possam constrangê-lo (e os próximos que virão no seu lugar), suas ações não serão *credible*.

¹⁸ O tipo de *offices* (cargos) mais comumente vendidos nesta época – não só na Inglaterra – eram os de cobradores de impostos (*tax-farmers*). Os *tax-farmers* não eram assalariados da Coroa, mas sim pessoas que realmente compravam o direito de cobrar tributos, que se apropriavam privadamente deste “serviço” estatal. A Coroa só permitia esse tipo de patrimonialismo porque frequentemente lhe faltava capacidade administrativa para tributar diretamente e porque a venda de cargos era uma maneira fácil, rápida e sem risco de levantar fundos.

¹⁹ No cap. 4 descreveremos detalhadamente os eventos que levaram à Guerra Civil e à Revolução Gloriosa.

apesar da (ou diríamos, exatamente por causa da) execução de Charles em 1649 – que garantissem que os líderes governassem constitucionalmente.

Com efeito, algumas mudanças institucionais ocorreram na década de 1640 (North e Weingast, 1989, p. 814) – como a abolição do *Star Chamber*²⁰ por um ato do parlamento em 1641, ato que requeria que todos os processos concernentes à propriedade fossem julgados nos tribunais comuns –, mas elas não foram pomposas o suficiente para mudar os incentivos da Coroa, tanto que no período da Restauração (1660-88) algumas das arbitrariedades de Charles voltaram a aparecer, mormente a nomeação de governantes locais no intuito de enfraquecer a oposição *Whig* no parlamento. North e Weingast (1989, p. 815) alvitram que se o parlamento não tivesse reagido novamente, poucos obstáculos teriam sobrado ao surgimento de um absolutismo similar ao francês; mas ao transgredir direitos de representação já considerados por uma grande maioria no parlamento (tanto *Whigs* como *Tories*) como “sagrados” – princípios constitucionais legítimos – mesmo os *Tories*, aparentemente beneficiados pelas ações do rei, viraram-se contra ele. Assim, a revolução de 1688 chama-se Gloriosa porque quase não houve conflito armado: o parlamento convidou o holandês William III da Casa de Orange para assumir o trono no lugar de James II (1685-88) e até a maior parte dos generais ingleses apoiou o primeiro, de forma que a relação de forças estava tão desequilibrada que não havia motivo para guerra. Resumo da história: foi necessária uma sangrenta guerra civil para legitimar novos valores constitucionais, mas a lembrança da guerra, nas décadas seguintes, impeliu os atores políticos a acreditar que estavam em melhor situação respeitando os novos limites que haviam sido acertados em 1688: a autoridade exclusiva do parlamento na tributação foi restabelecida e este também adquiriu pela primeira vez poder de veto sobre os gastos da Coroa.

Apesar da ótima leitura dos fatos históricos, podemos já adiantar a crítica dos “realistas” à interpretação de North e Weingast. Em última instância, para os realistas a coroa respeitou os novos limites lhe impostos em 1688 porque caso contrário podia prever sua deposição pelo fortalecido (e unido) parlamento. Segundo essa mesma linha de raciocínio, se durante a Guerra Civil os *Royalists* – os oponentes dos *parliamentarians* e apoiadores do rei durante a guerra – tivessem saído vitoriosos,

²⁰ O “tribunal” superior, diretamente ligado à Coroa, cujos juízes eram amiúde comprados por ela e tinham o poder de reverter os processos contra a Coroa iniciados pelos tribunais de Direito Comum regulares.

talvez não tivesse ocorrido nenhuma revolução gloriosa²¹. Será então que a limitação da arbitrariedade da Coroa e a vitória do Direito Comum/Direitos de Propriedade após 1688 não foram no fundo reflexo de um parlamento composto por uma elite ideologicamente unificada em torno desses direitos, isto é, um parlamento em que a maioria era ideologicamente inclinada às classes industriais e às partes progressivas da *gentry*, em contra-oposição aos tradicionais proprietários remanescentes do sistema feudal? Jones (1994) é dessa opinião. Ele acha que o primado do parlamento após 1688 gerou uma situação que era de modo geral mais favorável aos direitos de propriedade porque a maior parte dos MPs (*members of parliament*) tinha ligações familiares ou políticas com as novas classes abastadas. Ou seja, nesta linha de interpretação não era *em si a instituição do parlamento* que necessariamente garantia os direitos de propriedade (a *rule of law*); o que os garantia era a *coalizão de interesses* que o parlamento veio a representar nas décadas após a revolução gloriosa, coalizão esta com poder político *de facto* para proteger esses direitos.

Mas, voltando aos constitucionalistas, que razão pregam North e Weingast para a sustentabilidade do pacto de 1688 e da logo posterior *Bill of Rights* de 1689? Dizem eles que após as reformas institucionais – entre elas a criação do Banco da Inglaterra, em 1694 – a credibilidade do governo frente a seus credores agigantou-se. Não só os parlamentares podiam vetar a tentativa de repúdio de dívidas pela Coroa, como eram eles mesmos que aprovavam os novos tributos, podendo assim garantir que haveria recursos para o serviço da dívida. Some-se a isso o fato de que os MPs eram frequentemente apadrinhados/aliados dos credores do Estado e tem-se que uma imensidão de recursos privados passaram a ser investidos no tesouro. Entre 1689-97, período em que o rei William III estava em guerra com a França, o estoque da dívida do governo subiu de um milhão de libras para dezessete milhões, aproximadamente 40% do PIB inglês na época (North e Weingast, 1989, p. 823). Veremos nos capítulos quarto e quinto que graças às reformas constitucionais do pós-1688 a Inglaterra conseguiu atingir níveis de endividamento sem precedentes nas monarquias europeias. A ironia do absolutismo foi que, malgrado Luís XIV tivesse formalmente mais autonomia de gasto e tributação, ele não foi capaz de vencer um rei muito mais limitado em suas prerrogativas. A ironia se explica pelo fato de que nos países onde o governo tem menos

²¹ Devemos lembrar que a última rebelião dos duques franceses contra o rei, a Fronde (1648-53), foi em termos relativos facilmente suprimida pelo rei. Isto porque, tanto na França quanto na Espanha, o exército real era bem maior que o inglês.

capacidade de manipulação dos termos da dívida, os títulos públicos serão mais seguros, de forma que haverá menos racionamento de crédito ao governo e os juros pagos serão menores. Logo, mesmo mais pobre em termos absolutos, o governo inglês pôde – mediante maior taxaçaõ e principalmente financiamento – mobilizar uma percentagem da riqueza nacional muito superior. As cifras de Mikael Priks (2005, p. 12)²² mostram a evolução das condições de financiamento nos dois países.

Já para Epstein (2000), o prêmio que o monarca francês pagava sobre o inglês se devia menos às reformas políticas e mais à instituição do Banco da Inglaterra²³. Na falta de um mercado de capitais em que a Coroa podia negociar títulos diretamente, o Banco funcionava como um *broker* que tornava públicas as informações sobre o endividamento inglês, dessa forma passando mais confiança aos investidores. Já na França, a falta de um mercado de capitais foi preenchida de outro modo, menos eficiente. A venda de títulos públicos era realizada através de intermediários que tinham acesso privilegiado às contas públicas: estes intermediários ganhavam um prêmio por isso, mas em troca consolidavam – com suas limitações – boa reputação e credibilidade à Coroa (ver Root, 1994, p. 180).

Por curiosidade, Epstein (2000) observa que até a segunda metade do século XVII a Inglaterra sofria de grande atraso em termos de sofisticação de instrumentos financeiros e fiscais, por isso que pagava juros tão mais altos nessa época (ver nota de rodapé 22). Aparentemente, a pressão para reformar estes instrumentos havia sido até então menor do que na Europa Latina porque o relativo isolamento geográfico da Inglaterra havia lhe “poupado” de muitas guerras. Para o autor, este isolamento teria sido responsável pela carência (até fins do século XVII) de um sistema de dívida pública de longo-prazo.

Por último, temos as contribuições seminais de Barry Weingast (1997 e 2005). Na sua teoria, a condição mínima para que os cidadãos forneçam seu apoio ao governo é

²² Na primeira metade do século XVII os monarcas ingleses pagavam tipicamente 10-14% em seus empréstimos e na segunda, entre 6-12%. Apesar de os monarcas franceses terem contraído empréstimos a taxas bem menores na primeira metade deste século (4,5-6%), na segunda elas eram em média de 5,5-7% e em épocas de crise de dívida podiam subir para 14%. Após a revolução gloriosa, as taxas de juros pagas pelo tesouro caíram progressivamente e flutuaram entre 3-5% durante todo o século XVIII. Em contraste, na França elas continuaram tão altas quanto na segunda metade do século XVII. Ou seja, durante o século XVIII o rei francês pagava um prêmio em seus títulos de no mínimo 2%.

²³ Houve durante a Regência Francesa (1715-23) o esforço de criar um Banco nos moldes do inglês, mas ele fracassou. Segundo Root (1994, p. 184), fracassou pela falha da Coroa francesa em se comprometer a não “expropriar” os ativos do Banco.

que este não transgrida os direitos que eles consideram naturais²⁴. Acontece, e bem sabe Weingast, que os cidadãos divergem enormemente quanto ao que constitui um direito natural. Mesmo entre os proprietários, o exemplo da transição do feudalismo para o capitalismo demonstra como vários tipos de propriedade (comunal, feudal, individual) puderam conviver e disputar hegemonia entre si numa dada época histórica. Uma leitura marxista da história (ver, por exemplo, Brenner, 1985) entreveria na revolução gloriosa muito provavelmente a aliança da Coroa e da Justiça com uma nova classe de proprietários, à custa dos camponeses.²⁵

Destarte, quando há muita divergência na opinião dos cidadãos, o governo pode violar o direito de alguns e reter o apoio de outros, assim saindo “ileso” apesar das transgressões. Poder-se-ia pensar que ações predatórias como inflacionar ativos e repudiar dívidas custariam a um suserano sua reputação e crédito futuros. Porém, quando a população é suficientemente heterogênea e carece de instrumentos que coordenem a ação coletiva, os reis (ver Hoffman e Norberg, 1994, p. 307) podem jogar credor contra credor: pagar generosamente e até mesmo subsidiar uma parte ao mesmo tempo em que repudiam a dívida para com outra²⁶.

É por causa da necessidade de “consenso” e de uma arena política em que a população possa discutir direitos e obrigações – para tentar chegar a este mínimo de consenso sobre quais são os direitos que mais vale a pena defender – que a teoria de Weingast nos faz pensar na importância crucial das instituições representativas. Num sistema centralizado e autocrático não se observa coordenação política entre diferentes grupos sociais. Mas essa ausência de coordenação não significa que não haja nenhum tipo de contrato social: todo suserano precisa dar algo em troca se espera reter o apoio de seus súditos e continuar no poder. Mas quando não há mecanismos eficientes de coordenação, o “contrato social” entre governante e governados torna-se uma

²⁴ Esta condição é, na realidade, pouco ousada e não deve ser confundida com a do “bom governo”. Para Levi e Sachs (2005, p. 4) o bom governo precisa preencher as seguintes condições: ser representativo e prestar contas (ser *accountable*) a população; e ser eficiente, isto é, capaz de oferecer segurança física, da propriedade e prover bens públicos essenciais. No seu estudo sobre vários países africanos, em que a tarefa de *state building* ainda não foi completada já que as fontes de poder e legitimidade ainda não emanam apenas do aparelho de estado, os autores reiteram que a recusa do pagamento de impostos, não obstante a pobreza, pode significar que a população não creia que o governo esteja cumprindo a sua parte do “contrato fiscal”.

²⁵ Isso é de grande interesse, pois a hegemonia *whig* no governo inglês durante a maior parte do século XVIII não significou direitos de propriedade seguros para todos: foi neste século que os cercamentos (*enclosures*) – que desde a idade média vinham acontecendo intermitentemente por agentes isolados – foram pela primeira vez aprovados “em massa” por atos do parlamento.

²⁶ O problema dessa estratégia é que ela fortalece um grupo de banqueiros e diminui a concorrência entre os credores, de forma que no longo-prazo a máquina do estado ficará à mercê de uns poucos financistas.

negociação bilateral entre executivo e grupo de interesse (como se dava no Antigo Regime), criando uma situação em que os representantes políticos passam a ser representantes de uma classe específica, que busca privilégios à custa das outras²⁷.

A partir da teoria de Weingast (2005), podemos já adiantar uma crítica aos realistas. Malgrado um determinado equilíbrio de poder em que a elite constanja o monarca possa gerar um “governo limitado” (literalmente falando) por um dado momento, dificilmente gerará um equilíbrio democrático: este só se concretizará quando houver incentivos para que aqueles com poder político *de facto* levem o interesse dos outros em conta; senão, a mudança de governo vai apenas substituir um tirano por outro, seja através de uma autocracia ou república oligárquica.

Detalhando melhor, o equilíbrio democrático para Weingast (2005) depende fundamentalmente de duas condições. Em primeiro lugar, as elites, ou quem quer que tenha poder decisório no momento, escolhem a “democracia” instrumentalmente quando elas percebem que os custos da tentativa de supressão de seus oponentes políticos excedem o custo de tolerá-los (Diamond, 1994b, p. 3 *apud* Weingast, 1997, p. 256)²⁸. Em segundo lugar, é preciso que haja instrumentos políticos que permitam essa outorga de representatividade a classes anteriormente sem poder político *de jure*: até hoje não se “inventou” nenhum instrumento melhor, mesmo que largamente imperfeito, que as assembleias representativas. As assembleias representativas possibilitam aos “poderosos” “comprar” a participação dos até então ostracizados do processo político e dessa forma amainar ânimos outrora propícios a ações mais extremadas. Mas o equilíbrio democrático requer mais que apenas a participação formal das diversas classes; requer um mínimo de consenso sobre direitos. Como coloca Weingast (2005), as constituições correm risco quando uma parte significativa da população se sente suficientemente ameaçada a ponto de erguer armas contra os seus princípios: esta

²⁷ Assim ocorria na França pré-moderna. Lá havia uma assembleia representativa nacional, os *états généraux* (os estados-gerais), mas as três ordens lá representadas – clero, nobreza e líderes das cidades (burgueses) – raramente conseguiam coordenar ação conjunta contra o Rei, pois a pauta política de cada uma era primacialmente a manutenção e expansão dos privilégios de *status*. Além disso, na França pré-industrial cada nobre tinha direitos específicos, cada cidade tinha liberdades próprias, cada grupo de *office-holders* (nobreza administrativa) tinha privilégios únicos, construídos através de alianças pessoais entre os beneficiados e a Coroa, de modo que nenhuma parte do sistema político-administrativo achava que seus interesses e escolhas dependiam das escolhas dos outros grupos, isto é, não havia consciência coletiva nem consenso sobre direitos (que é pré-condição para a democracia). (ver Root, 194, cap. 10)

²⁸ Esta é uma das interpretações do surgimento das democracias modernas no século XIX. A industrialização criou um “exército industrial de reserva”, como diria Marx, que ameaçava implodir o sistema econômico caso o sofrimento dos trabalhadores não fosse apaziguado. E a única maneira de tornar *crível* uma melhora contínua no padrão de vida dos trabalhadores era granjeando-lhes representação política (ver Acemoglu et al., 2005a).

insatisfação teria sido, para o autor, o gatilho da guerra civil americana (1861-1865). Os Estados do sul declararam a sua secessão dos EUA porque os princípios de liberdade universal da constituição e sua posterior tentativa de imposição (mesmo que saibamos que não eram apenas princípios nobres que estavam atrás da emancipação dos escravos) não coadunavam com o desejo dos sulistas de continuar com a escravidão – pois sua economia dependia disto. Então, para o autor a constituição americana ainda não estava totalmente garantida (não era *self-enforced*) até pelo menos a Guerra Civil.

Concluindo a revisão da teoria de Weingast, para ele os princípios e procedimentos constitucionais (eleições periódicas, necessidade de aprovação de leis por duas casas e por uma maioria política, separação dos poderes, formalização do processo político, etc.) podem eles mesmos mudar os incentivos dos atores políticos. Ao longo da história, falhou-se muito em resolver o problema da coordenação porque não havia um foco, uma pedra angular, ao redor da qual os cidadãos podiam “lutar” e se coordenar. Uma constituição (e os direitos e ideais que ela emite) de sucesso é uma cujos princípios oferecem essa pedra focal. Sem essa pedra focal, o equilíbrio de forças pode ora ser favorável “a mais direitos” hoje, ora a menos amanhã. A coordenação entre os cidadãos impede que o governo tente ameaçar os direitos de qualquer um, porque ele sabe que eles vão se unir contra uma possível transgressão.

2. 2. Os Realistas

Os autores que classificamos como realistas (Greif, 2007 e 2008; Rosenthal, 1998; Stasavage, 2003 e 2005; Acemoglu et. al., 2005a e 2005b) desconfiam dos modelos “a-históricos” que buscam modelar os autocratas como agentes racionais maximizadores, *a la* o *homo economicus* da teoria neo-clássica. Em primeiro lugar, porque raramente existiu nas sociedades uma autoridade com poder administrativo centralizado, ou mesmo com o monopólio da coerção²⁹. Isto é quase exclusivamente um fenômeno moderno. Vimos que os estados medievais eram por definição incompletos, onde o poder era fragmentado e disperso, e frequentemente os cavaleiros juravam lealdade não ao rei, mas aos duques, condes e barões. Em segundo lugar, quando finalmente alguns monarcas conseguiam construir seus aparatos administrativos e

²⁹ E, no entanto, é assim que Olson (1993) modela a criação da primeira sociedade estável. No início, havia guerreiros nômades que viviam apenas da pilhagem e expropriação. Assim, a única diferença entre esses bandidos andarilhos e o primeiro governante foi que este, ao decidir estabelecer-se num território, passou a roubar de uma maneira diferente: cobrando impostos.

concentrar o poder militar, após duras batalhas e guerras civis, não seria de bom grado que eles cederiam parte da sua autoridade para as elites locais (como supõem alguns dos modelos “institucionalistas”). Mesmo que tal estratégia fosse realmente a que produzisse o maior “ganho social” líquido no longo-prazo, as agendas de “política internacional” dos reis frequentemente requeriam que eles travassem guerras impopulares, empreendimentos estes que poderiam ser obstados se outros segmentos da população tivessem poder de veto às decisões do executivo. Por último, na teoria dos realistas os grupos que dispõem de poder político *de facto* (capacidade de rebelião, de empunhar armas, de greve, de desestabilização do sistema político, etc.) não vão esperar até que o governo convoque uma assembleia para “democraticamente” pleitear por mais direitos.

Começando por Avner Greif (2007), temos o conceito de equilíbrio administrativo: a relação de forças entre o governo, que escolhe as políticas, e os administradores, aqueles que implementam suas políticas (hoje em dia esses administradores seriam, por exemplo: banco central, exército, ministério público, receita federal, etc.³⁰). Mas o interessante é que o equilíbrio dessas relações de força não é estático, e sim sujeito a variações oriundas de forças exógenas e endógenas.

Exógenas quando, por exemplo, os reis ganham acesso a novas fontes de financiamento³¹ que lhes façam depender menos da tributação do território da “elite”. Como exemplo podemos citar o descobrimento das Américas, que possibilitou o super lucrativo comércio triangular³². Vale notar que nos países onde as Coroas já tinham desenvolvido maior capacidade administrativa pré-1500, o comércio atlântico acabou enriquecendo os cofres públicos – é só lembrar que todo o comércio de especiarias do Império Português no século XVI tinha que passar pela Casa da Índia, que ficava no Palácio do Ribeira (em Sevilha, na Espanha, a organização similar era a *Casa de Contratación*). Por outro lado, onde o comércio era mais livre e as organizações de comerciantes menos monitoradas e tributadas pela Coroa, o comércio atlântico acabou enriquecendo menos os cofres públicos (pelo menos no curto-prazo). Mas na verdade a grande diferença entre os dois tipos de nação não era a tributação, era o fato de que no

³⁰ Apesar de esses administradores serem hoje organizações formalmente subordinadas ao governo e consideradas mesmo parte do governo no senso comum, são amiúde independentes/auto-governadas (autarquias).

³¹ Como impostos de importação.

³² O comércio de três fluxos em que manufaturas partiam das potências coloniais europeias (Espanha, Portugal, França e Reino Unido) para o Oeste Africano, do qual “saíam” escravos em direção às colônias das Américas, das quais, por sua vez, matérias-primas eram exportadas à Europa.

segundo caso os ativos/habilidades intangíveis relacionados à navegação, colonização, armamento dos navios, e comércio passaram a estar concentrados nas mãos dos mercadores, e não dos oficiais públicos.

É por isso que na teoria de Greif (2007) também atuam constantemente forças endógenas sobre o equilíbrio administrativo: por um lado os administradores tentam construir habilidades indispensáveis à Coroa para que seu custo de substituição (por exemplo, o custo à Monarquia Inglesa em termos de tributos se ela proibisse a Companhia dos Mercadores Aventureiros de funcionar) aumente; por outro o executivo sempre busca ter o maior número possível de administradores pulverizados, “fracos” e de fácil substituição, para que nenhum venha a acumular recursos (econômicos, humanos, militares) para desafiá-lo/constrangê-lo no futuro. Por exemplo, quando os Bourbons assumiram o poder na França (1589), a Coroa vendeu licenças de curto-prazo para cobradores de impostos; assim ela sanava seu déficit fiscal e ao mesmo tempo não permitia que os *tax-farmers* ficassem muito poderosos, pois os contratos eram de pouca duração e os cobradores de fácil substituição (Greif, 2007, p. 10). No entanto, nos reinados de Luís XIII (1610-43) e XIV (1643-1715), ao mesmo tempo em que a Coroa francesa finalmente sacramentou sua autoridade incontestada – expandindo os exércitos e os tribunais reais –, suas dívidas cresceram enormemente (devido aos gastos militares). Para elevar a arrecadação, Colbert, ministro das finanças de Luís XIV, criou a operação das *Ferme Générale*³³, na prática terceirizada a um pequeno número de financistas e banqueiros associados, que passaram a deter o monopólio de tributação de impostos indiretos e alfandegários no reino francês. Poder-se-ia perguntar se não era demasiado perigoso ceder as atividades de tributação a um número limitado de *tax-farmers*, porém através dessa operação a Coroa francesa podia vender todos os direitos de taxação num só “pacote” (uma única *lease*) – o próprio fato de que apenas homens muito ricos podiam comprá-lo revelava a enorme quantidade de dinheiro que a Coroa arrecadava nesses leilões. Dessa forma, no início a terceirização da tributação para mais ou menos 40 financistas³⁴ contribuiu para sanar os cofres públicos e contribuiria no futuro para rolar as próximas dívidas, pois esses cobradores de impostos “oficiais” tornar-se-iam os

³³ A primeira *Ferme générale* data de 1680 e entre os impostos coletados estavam a *gabelle* (sal), *aides* e *douane* (importação).

³⁴ Esses financistas tornaram-se extremamente poderosos e ricos com o passar das décadas. Tendo a permissão de empregar armas e usar todos os instrumentos necessários para cobrar dívidas e impostos, os empregados dos *fermier-généraux* (os ricos empresários-financistas que negociavam com a Coroa) arrancavam ódio da população, pois além dos métodos brutais de coleta, o próprio fato de existir essa estrutura intermediária encarecia a tributação (ver White, 2004).

principais credores da Coroa francesa. Veremos no cap. 5, entretanto, que a delegação da tributação a uma “empresa” genuinamente privada acabou por atrasar a modernização do aparelho de Estado (o Reino Unido já havia abandonado toda a tributação “privada” no século XVIII³⁵) e tornar a Coroa refém das habilidades e contatos dos *fermier-généraux*.

Root (1994, p. 185) destaca que os interesses financeiros que enriqueceram com o absolutismo francês – os *office-holders* (*noblesse de robe*), aqueles que se apropriavam privadamente de cargos que num estado moderno seriam públicos – foram um dos principais obstáculos às reformas fiscais tentadas desde o período da regência (1715-1723) até a Revolução (1789), reformas estas que visavam reafirmar a importância das elites locais na tributação nacional, pois estava ficando patente que a monarquia constitucional inglesa era mais eficiente na arrecadação. As elites locais tinham perdido a influência nas decisões de tributação do rei desde que Richelieu e Mazarin – os ministros-chefes de Luís XIII e XIV, respectivamente – tinham adotado como missão principal a centralização do poder na França. Para tanto, encarregaram intendentess³⁶ de impor a voz do Rei nas províncias, à custa das teoricamente mais legítimas assembleias provinciais.

Aplicando a teoria de Greif (2007) do poder administrativo, percebe-se que no fundo o Rei Sol era muito mais constrangido do que suas pretensões absolutistas poderiam sugerir: “a ironia do absolutismo” era que, tentando governar sem um órgão legislativo independente, o governo não só perdia fontes de crédito por não conseguir transmitir credibilidade (afinal, não havia nenhum mecanismo de veto que garantisse que ele não repudiasse dívidas) como também perdia acesso a fontes de tributação que as monarquias constitucionais adquiriam ao conceder maior poder político às províncias. Além disso, quando o rei francês comprava a não-participação das elites na política em troca de privilégios econômicos e sociais – “dava-lhes”, além da isenção tributária, cargos que geravam fluxos de renda anuais na forma de rendas judiciais extraídas da população (ver Berman, 2010) – ele ironicamente criava uma série de “pontos de estrangulamento na condução desta mesma política”: na prática, várias reformas e projetos eram obstados devido a esses privilégios de classe e *status*, que não só lhe custavam em matéria de impostos, mas que, fundamentalmente, tornavam a

³⁵ Ver Mikael Priks (2005) para explicações do porquê dessa “precocidade inglesa”.

³⁶ Funcionários reais que eram mandados em “curtas” missões para, entre outras coisas, recrutar soldados para o exército, impor a justiça do rei e supervisionar a tributação.

administração francesa patrimonialista (ao contrário de burocrática) e, consequentemente, ineficiente.

Resumindo: esses *office-holders* tornaram-se indispensáveis ao estado pois a soberania do rei só podia ser exercida por intermédio deles: os principais juízes, cobradores de impostos e administradores eram todos oficiais venais, isto é, pessoas que detinham seus cargos em perpetuidade. Apropriando-se privadamente destas funções públicas “básicas”, estes oficiais aumentavam o seu custo de substituição pela coroa, pois a governabilidade nas províncias colapsaria totalmente sem eles. Posto de outro modo, esses oficiais venais tinham o poder de barrar a maior parte das reformas em direção ao constitucionalismo: enquanto a coroa relutasse em convocar os Estados Gerais, dependeria desses *office-holders* para governar. Em 1788, o rei já sentia-se tão impotente perante os *tax-farmers* e *office-holders* que decidiu, pela primeira vez em mais de 170 anos, convocar os *États Généraux* (a assembleia nacional).

Podemos ilustrar a teoria de Greif (2007) com um último exemplo: o da outorga da Carta Magna (Inglaterra, 1215). Logo após o rei Filipe Augusto da França capturar a Normandia dos ingleses³⁷, em 1204, o rei John da Inglaterra lançou uma investida militar para reconquistá-la que durou até 1214, mas acabou em total fracasso. Nesses dez anos, John havia se reunido duas vezes com os barões (em 1204 e 1207) para arrecadar tributos para a guerra. A derrota final em 1214 deixou o rei debilitado tanto militarmente quanto politicamente, pois os pedidos dos barões para a criação de um conselho de frequência mais regular não haviam sido atendidos (ver Green, 1993). Em 1215, os furiosos nobres capturaram a enfraquecida Londres e forçaram o rei a assinar um documento conhecido como a Magna Carta, documento que entre muitas coisas acusava que o rei não poderia mais criar tributos sem o consentimento dos lordes.

Mas como coloca Greif (2007, p. 14), os limites estabelecidos na Carta não eram *self-enforcing* (sustentáveis). Com o apoio do Papa, John anulou a Carta (em 1216), e a próxima versão dela, outorgada pelo rei Henry III em 1225, seria menos “ousada”, pois desprovida da cláusula que obrigava o rei a consultar assuntos de tributação com os nobres. A história havia mostrado que os limites impostos a John apenas o foram por uma conjuntura de relativo enfraquecimento da Coroa; quando o equilíbrio de forças mudou, isto é, quando a Coroa se refortaleceu, também mudaram os direitos. Portanto, a

³⁷ William I, quem conquistou e unificou a Inglaterra em 1066, havia sido duque da Normandia.

constituição como momento fundante que muda os incentivos dos atores ainda não podia ser observada na figura da Magna Carta.

Por último, Greif (2007, p. 21) inverte o raciocínio de Weingast (2005) dizendo que a supremacia de uma determinada classe pode ser mais favorável para o advento da industrialização e da democracia do que o próprio constitucionalismo. O último será sempre favorável à cooperação inter-elite, mas ele só será socialmente benéfico se as políticas públicas escolhidas pela nova elite *por acaso* tiverem externalidades positivas ao resto da sociedade. A industrialização britânica triunfou *apesar* da maior taxação dos politicamente não-representados e dos cercamentos por atos do parlamento, *não por causa deles*³⁸. Um argumento sugerido é que enquanto em outras monarquias constitucionais, onde os mercadores tinham menos voz política, as políticas adotadas refletiam o interesse de velhas classes proprietárias, na Inglaterra as políticas escolhidas pelos *whigs* foram por acaso compatíveis com a prosperidade econômica, já que sua voz política proporcionava informação e apoio à implementação de *policies* benéficas nesse sentido.

Rosenthal (1998) nos oferece um modelo teórico sobre por que alguns estados despontam para o despotismo e outros para o constitucionalismo. Observando que até 1720-30 a autonomia do rei inglês diminuía enquanto a do francês aumentava, o autor via como um aparente enigma o fato de a tributação por cabeça ser maior no primeiro país. Com efeito, era numa das poucas repúblicas da época, a Holanda – em que o governo era supostamente o mais limitado – que se comportava a maior taxação *per capita*³⁹. Grosso modo, a teoria de Rosenthal (1998) expõe que no Antigo Regime as variáveis que determinavam o nível da carga tributária eram primordialmente as necessidades de gasto militar e a distribuição inicial de recursos entre coroa e elite. Em seu modelo, quando o poder entre a elite e a coroa é mal distribuído (digamos, uma parte controla a grande maioria dos recursos fiscais), as guerras desejadas pela parte mais “poderosa” serão travadas de qualquer jeito e a outra irá de carona – colherá parte do benefício (dos espólios) sem ter contribuído com impostos. Ademais, quando a diferença de controle fiscal é muito aguda, a tendência é a distribuição caminhar cada

³⁸ Tanto que a Polônia e a Hungria continuaram pobres, mesmo sendo monarquias constitucionais (ver Ertman, 1997, p. 10).

³⁹ Em 1720, por exemplo, os tributos (medidos em hectolitros de trigo) por cabeça na Inglaterra eram 2 vezes maiores que os na França, e na Holanda eram igualmente 2 vezes maiores que na Inglaterra. Ver Hoffman e Norbert (1994, p. 301) para os dados. No entanto, discussões de igualdade tributária eram mais agudas na França porque nela os tributos sobre a terra (que muito afetavam os pobres) eram relativamente maiores; e porque na Inglaterra não havia grupos com imunidade tributária.

vez mais na direção dos extremos: ora constitucionalismo (caso da Inglaterra), ora despotismo (caso dos antigos impérios). No entanto, há um caso intermediário, em que segundo o autor se encontrava a França. O fato de o rei francês não mais ter convocado as assembleias gerais desde 1614 indica que ele desistira de unificar fiscalmente o país, concedendo autonomia fiscal à igreja e aos nobres e demais líderes das províncias e cidades. Aqui deparamo-nos outra vez com a ironia do absolutismo. Os reis que se proclamavam absolutistas (o que não é o mesmo que déspota, pois esses tinham realmente liquidado toda a oposição) eram os que tinham desistido de negociar com a oposição, pois sentiam que isso poderia lhes enfraquecer a soberania. A consequência era não ter sua autoridade política desafiada – e nisso o rei inglês provavelmente invejava o francês –, mas o custo disso era perder a oportunidade de deitar mãos sobre recursos potenciais no controle da elite.

Já na Inglaterra a unificação política precoce (no século X) tinha por um golpe de sorte contribuído para a igualmente precoce integração fiscal. Esta integração, melhor observada na alta frequência de reuniões do parlamento⁴⁰, não existia na França. É por isso que Rosenthal (1998, p. 78) coloca que a monarquia francesa evitava – mesmo tendo em vista os grandes projetos de irrigação e infra-estrutura de Colbert – “investir” economicamente nos territórios onde as assembleias provinciais controlavam a tributação⁴¹. Não era que o absolutismo francês fosse arisco ao crescimento, apenas que o rei preferia preservar sua autonomia em política internacional (não cedendo autoridade política) a encorajar investimentos no “setor da elite”.

Pois bem, no modelo de Rosenthal, esta autonomia da Coroa lhe custava tributos. Como na França o poder era bem dividido (50%-50% no modelo), havia mais conflitos na presença de guerra – cada parte queria ir de carona com a outra. Resultado: as duas só levantavam tributos quando a guerra era iminente e o inimigo já tinha adentrado o território nacional, resultando em menores tributos totais levantados. Concluindo, esses grandes conflitos nas assembleias nacionais francesas durante a Idade

⁴⁰ Van Zanden et. al. (2010, p. 46) expõem um gráfico mostrando a taxa de atividade do parlamento inglês entre 1295-1800 (não só do inglês, mas das principais potências europeias). A partir do século XV, por exemplo, são raros os anos em que há menos de 50 dias de sessão parlamentar por ano. A data inicial não foi escolhida por acaso, pois essa é a data em que os burgueses passam a ter representação no parlamento inglês, e os autores consideram a representação burguesa nas assembleias pré-modernas condição necessária para chamá-las de “assembleias representativas”.

⁴¹ A França do antigo regime era dividida em *pays d'états* – províncias que tinham, apesar do crescente absolutismo, conservado as suas assembleias provinciais onde os representantes dos três estados (clero, nobreza, burguesia) negociavam a taxa com os intendent – e as *pays d'élection*, onde não existiam assembleias representativas.

Média contribuíram para que o rei parasse de convocá-las a partir do século XVII. Ele havia se apoderado de novas fontes de recursos, mas desistira da unificação fiscal e – consequentemente – política.

Já Stasavage (2003, 2005), preocupado da mesma forma que Rosenthal com a relação entre governo limitado e condições de financiamento, vai argumentar que o que garante que os juros pagos por determinado governo sejam comparativamente baixos não é principalmente a circunstância de ele ser limitado pelo legislativo e/ou judiciário, mas o fato de as classes proprietárias – aquelas que têm interesse direto em que o governo pague suas dívidas – terem voz política nesse mesmo governo. Que exemplo melhor para testar essa relação do que as cidades-estado da Itália Medieval⁴²? Porquanto, embora elas estivessem juntamente com as cidades alemãs sobre a autoridade do Papa, na prática eram 100% auto-governadas e não deviam tributos para ninguém, ao contrário das alemãs que mesmo após comprarem suas cartas de liberdade, ainda estavam formalmente sob a jurisdição dos príncipes, devendo-lhes obrigações tributárias. Stasavage (2005, p. 4), fazendo regressões de mínimos quadrados, chega à conclusão de que cidades-estado pagavam em média taxas de juros muito menores que grandes territórios, e de que este fator (que ele usa como *proxy* de poder político dos mercadores) era muito mais importante para determinar os baixos juros do que os limites constitucionais⁴³. A justificação teórica para essa relação é que nas cidades-estado as elites mercantis eram ao mesmo tempo – embora, é claro, nem sempre na mesma pessoa – as credoras do estado e as representantes do legislativo: desse modo elas podiam simplesmente “sufocar” a população pois controlavam a dívida e os impostos, o que dá no mesmo que dizer que controlavam a dívida e o pagamento da dívida⁴⁴. Para ilustrar sua argumentação, Stasavage (2005, p. 14) cita um caso de mudança de regime constitucional sem muito impacto nas taxas de juros pagas pelo

⁴² No final do século XV, Florença pagava tipicamente 2,5-3,25% de juros em seus empréstimos e Veneza, 4-5% (Epstein, 2000, p. 19).

⁴³ Ele admite que um dos problemas das regressões consiste em que a maioria dos governos com instituições republicanas também eram cidades-estado (mas o inverso não é verdadeiro).

⁴⁴ É por isso que Guicciardini (1951) *apud* Epstein (2000, p. 33) foi capaz de afirmar que é bem melhor estar sob o jugo de um príncipe do que de uma república. Pois um príncipe bebe sua legitimidade da população em geral enquanto uma república explora seus súditos para dar aos cidadãos (obviamente, ele estava se referindo a uma república não-moderna e não-democrática em que os cidadãos eram uma elite privilegiada, vide Grécia Antiga, por exemplo). Epstein (2000) assevera que tanto a república holandesa e as cidades italianas fracassaram em resultados econômicos no longo-prazo (foram ultrapassadas pela Inglaterra) devido à falta de uma autoridade central independente do legislativo. Na Holanda, particularmente, a necessidade de unanimidade entre as várias cidades que compunham as Províncias Unidas atrasava reformas e em última instância permitiu o prolongamento dos privilégios das guildas de comerciantes e artesãos, o que acabou tornando-se prejudicial à competitividade.

executivo. Florença fora uma república oligárquica relativamente democrática até 1434, quando Cósimo de Médici passou a comandar os bastidores da política italiana mediante a compra de votos. Cósimo fora o primeiro da dinastia política dos Médici, família de banqueiros que tornar-se-iam os governantes *de facto* da Florença durante o Renascimento. Apesar de um breve episódio de retorno ao sistema republicano de antes⁴⁵, na década de 1530 os Médici foram condecorados pelo Papa como duques hereditários da Florença. Mas nem por isso o governo Florentino se viu em maiores dificuldades de contrair empréstimos.

Assim, Stasavage (2003) reitera que mesmo que governos representativos melhorem de modo geral a credibilidade do governo, reformas constitucionais só terão impacto sobre sua capacidade de financiamento se houver uma maioria no poder que de alguma forma represente os grupos sociais que têm interesse no pagamento da dívida, pois pelo contrário mesmo um governo representativo pode lançar mão de ações predatórias⁴⁶. Concluindo, para o autor o que garantia que o parlamento inglês governasse a favor do direito de propriedade dos ricos era o fato de que o controle do governo pós-1688 passara ao partido *Whig*, o qual estava associado com os “interesses” monetários que compravam os títulos públicos; já alguns membros dos *Tories* teriam pleiteado em algumas ocasiões pelo não-pagamento da dívida (Stasavage, 2005, p. 19).

A última contribuição que revisaremos nessa sessão é a de Acemoglu et al. (2005a e 2005b). A teoria dos autores parte do princípio de que há dois tipos de poder político, o *de jure*, alocado pelas instituições políticas – regras constitucionais que sancionam a um presidente sua autoridade, por exemplo – e o *de facto*, alocado pela distribuição de recursos na sociedade. Consequentemente, detentores do poder *de facto* são aqueles que podem eficientemente resolver os problemas de ação coletiva, isto é, que podem se mobilizar – se houver incentivo adequado – contra os detentores atuais do poder *de jure* (criando milícias, iniciando rebeliões, greves, golpes militares, etc.). Quando Pinochet usurpou o poder de Allende em 1973 (Acemoglu et al., 2005a, p. 451), ele literalmente “rasgou” a constituição e substituiu as instituições políticas que haviam sido/estavam a caminho de ser implementadas (por Allende) pelas de sua preferência. O fato de Allende ter sido eleito democraticamente não impediu Pinochet

⁴⁵ Em 1527 os florentinos conseguiram se coordenar contra os Médici e restabelecer a república.

⁴⁶ Sem nenhuma intenção de fazer julgamentos normativos, é óbvio que a eleição de um governo de viés socialista aumenta os riscos de repúdio da dívida e nacionalização de empresas, mesmo que a democracia no sentido formal não esteja ameaçada. Por outro lado, a crítica marxista de que o capitalismo é na verdade um modo de produção cuja contrapartida é um sistema de governo fundamentalmente oligárquico também não carece de validade.

de dar um golpe militar, pois este detinha, sob determinadas circunstâncias da época, suficiente poder *de facto* – particularmente sobre a forma de poderio militar – para tanto. Mas o fato de uma constituição se dissipar no ar assim tão facilmente não significa que para os autores o poder *de jure* seja de pouca valia. A força de Pinochet se devia a circunstâncias excepcionais, como uma crise econômica e principalmente o apoio do governo americano contra um governante socialista em época de guerra fria. Exatamente pelo fato de o poder *de facto* ser, portanto, temporário e dependente da conjuntura, é que seus detentores buscam utilizá-lo de forma a alterar o poder *de jure* em seu favor. Assim, já em 1980 o governo Pinochet reescreveu a constituição e ao longo dos anos oitenta foi aos poucos redemocratizando o país⁴⁷, mas Pinochet deixara claro na constituição que escrevera que o exército continuaria tendo um papel proeminente no governo chileno, mesmo quando a eventual completa redemocratização fosse forçada pela queda do apoio externo e da tolerância popular à ditadura⁴⁸.

Acemoglu et. al (2005a, p. 452) aplicam a mesma teoria à guerra civil inglesa. A tese dos autores de por que a Inglaterra desenvolveu o governo limitado antes da Europa Latina é semelhante à de Stavasage, a saber, na Inglaterra a classe mercantil tinha mais poder político *de facto*. Eles contam (Acemoglu et. al, 2005a, p. 452) que desde o final do século XV uma classe comerciante inglesa independente da Coroa teria começado a se fortalecer. Enquanto na Europa Latina o novo lucrativo comércio atlântico seria minuciosamente regulado, na Inglaterra a entrada para este comércio seria supostamente mais livre, não apenas restrita aos monopólios concedidos pelo governo.

Para os autores, isto teria acontecido porque a monarquia já era mais forte nos países ibéricos (a França seria um caso intermediário) e isso teria impedido o desenvolvimento de uma indústria livre. Consequentemente, a expansão do comércio mundial nos séculos XVI e XVII teria enriquecido mais os governos ibéricos e francês do que o inglês e holandês. Não que a monarquia inglesa não tenha tentado criar monopólios, mas boa dose deles acabou sendo barrada pelo parlamento, que considerava a venda de direitos de monopólio violações do Direito Comum (ver Mahoney, 2000, p. 11).

Finalmente, Acemoglu et. al (2005a e 2005b) acreditam que o que estava em jogo na guerra civil e revolução gloriosa eram os direitos de propriedade versus as

⁴⁷ Num plebiscito de 1988, foi negado a Pinochet um segundo mandato de mais oito anos no poder.

⁴⁸ Podemos arriscar que a redemocratização brasileira também ocorreu porque a ditadura, que bebera a sua reputação com o milagre econômico, nem mais crescimento econômico estava conseguindo dar em troca da coerção política.

prerrogativas régias. Na sua pesquisa histórica, os autores coligem opiniões de que os mercadores coloniais (que comerciavam com a América e a Ásia) em sua maioria e a classe mercantil em geral apoiavam o parlamento. E foi para os autores exatamente por causa disso que os parlamentares conseguiram vencer a guerra civil contra os *Royalists*. Pincus (2002, p. 34) *apud* Acemoglu et. al (2005a, p. 455) relata que a comunidade mercantil também apoiou a invasão de William III (1688) e até mesmo financiou sua campanha militar.

Moral da história: os mercadores independentes enriquecidos com o comércio atlântico tinham poder *de facto* na forma de ativos financeiros e o usaram instrumentalmente para apoiar a facção política que consideravam legítima e desafiar a que consideravam ilegítima. Mas os mercadores sabiam que enquanto as instituições econômicas não fossem mudadas – isto é, enquanto seus direitos de propriedade não estivessem devidamente seguros – seu poder *de facto* seria apenas conjuntural, temporário. Consequentemente, eles usaram seu poder *de facto* para apoiar aqueles atores que fariam as necessárias reformas políticas, as quais, por sua vez, iriam mudar as instituições econômicas.

3. O Modelo: como as necessidades de receita geraram o governo limitado

“O Estado fez a Guerra e a Guerra fez o Estado”, diz a célebre passagem de Charles Tilly⁴⁹. Sentença de perdoável exageração, pois não raro em tempos de guerra os estados pré-modernos gastavam mais de dois terços de sua receita para manter seus navios no mar e seus soldados na terra. E a guerra era amiúde mais duradoura do que a paz. Para se fornecer um exemplo, entre 1495-1975, as grandes potências da Europa estiveram em guerra durante 360 anos, ou 75% do tempo. Na média uma nova guerra começava a cada quatro anos e uma guerra entre as Grandes Potências, a cada sete anos (Ferguson, 2001, p. 46).

Percebe-se assim que na conturbada época de formação dos estados europeus a pauta número um de política econômica era como gerar, em tempo recorde, recursos suficientes para a guerra. Mas, como bem lembram Ertman (1997), Buchanan e Brennan (1980) e Adams (1993), fugazes eram os momentos em que os estados em gestação não encontravam barreiras quase-insuperáveis para o aumento da arrecadação. Podemos dizer que os estados nascentes enfrentavam dois tipos principais de restrição à sua auto-expansão: a constitucional e a administrativa. A primeira observa-se perfeitamente no velho ditame medieval inglês: “*the king should live of his own*”⁵⁰; isto é, a ideia de que cabia ao rei somente as receitas que pudessem de alguma forma ser validadas pelo direito feudal: as provenientes do domínio real propriamente dito (*demesne*) e as oriundas das cortes régias espalhadas pelo território. Nesta tradição medieval de que o rei deveria ser “auto-suficiente”, qualquer tentativa de tributação era sempre vista pelos seus súditos diretos (os grandes duques, condes e barões) com ressalvas, pois não só deveria ser excepcional como também devidamente justificada pelo chamado “preceito da necessidade”, que em nove de cada dez casos traduzia-se como a necessidade de defesa do reino. Observa-se facilmente que o costume medieval constituía formosa barreira à construção de um sistema de taxaço nacional, quanto mais porque nele não se encontrava base “legal” para a tributação daqueles homens livres que não eram vassalos diretos do rei. Não seria à toa que, já no início da época moderna, monarcas “absolutistas” como James II (1685-88) iriam convocar ideais do velho direito romano

⁴⁹ “Coerção, Capital e Estados Europeus”, 1993, de Charles Tilly. Ver cap. 3.

⁵⁰ Em Ormrod (1999, p. 21).

para passar por cima das objeções (antes baroniais, agora já parlamentares) da comunidade contra exércitos permanentes, maior tributação, etc.⁵¹

Mas mesmo quando havia carestia de restrições constitucionais – hoje elas se materializam sob a forma de várias instituições antigamente inexistentes, como a separação de poderes e o voto universal – uma série de questões administrativas impediam que o Leviatã desimpedido saísse das páginas de Hobbes. Em primeiro lugar, para que o estado exercesse seu monopólio coercitivo de forma incontestada, era preciso que ele tivesse desarmado todos os seus potenciais rivais, o que não coadunava com a fragmentação de poder própria do feudalismo. Em segundo, para que o estado dispusesse de uma burocracia administrativa “onipresente” e, em última instância, um exército permanente que garantisse a subjugação do reino, ele precisava de recursos fiscais que ultrapassassem em muito aquilo que os reis detinham por direito feudal. Assim, quando a pressão geopolítica era forte demais e a guerra inevitável, estados parcamente equipados tanto em matéria de burocracia fiscal-militar como em recursos para mantê-la viam-se obrigados a contratar os serviços de agentes privados. Ora efetivamente “terceirizando” a arte da guerra e a cobrança de impostos⁵², ora contraindo empréstimos a qualquer custo, os estados pré-modernos se viam cada vez mais reféns de interesses patrimoniais que eles próprios ajudaram a construir. O exemplo que talvez melhor ilustre a venalidade do estado pré-moderno era a generalizada venda de cargos públicos, popularizada pelos governos de Luís XIII e XIV na França do Antigo Regime. Como o crédito pessoal do rei não era nem de longe infinito⁵³, havia obviamente um grande racionamento no tocante às fontes convencionais de crédito à Coroa (sem falar que a Igreja proibia o empréstimo direto a juros e, por isso, subterfúgios legais tinham quer ser criados). Mas na infinidade de experimentos financeiros que caracterizou a monarquia francesa, sedenta de recursos para travar intermináveis guerras, a venda de cargos públicos parecia, pelo menos no curto-prazo, uma valiosa fonte de dinheiro. Ao comprar um cargo público – digamos, um posto de juiz no *parlement* de Paris – um burguês (que assim fazendo adentraria a *noblesse de robe*) adiantava uma grande soma à Coroa e em troca passava a ter direito a coletar pessoalmente uma série de rendas jurídicas (multas, taxas, comissões, etc.) provenientes do exercício de seu cargo. Ademais, ao passar a fazer parte da “nobreza de toga”, o burguês adquiria uma série de

⁵¹ Ver Trevelyan, 1938, cap. 3.

⁵² Contratando generais mercenários e cobradores privados de impostos (os *tax-farmers* ou *traitants*).

⁵³ Afinal, nenhum monarca podia ser processado, por não ter saldado suas dívidas, em corte alguma.

direitos e regalias entre os quais o mais notável era a isenção tributária. Entende-se assim que ao alienar cargos públicos, a Coroa estava na verdade descontando pesadamente suas futuras receitas tributárias em troca de recursos imediatos, necessários ao financiamento da guerra.

A tese que iremos defender ao longo dos dois próximos capítulos, diretamente relacionada aos objetivos apresentados na introdução, desenlaça-se em duas partes. (1) Em última instância, são as restrições constitucionais – e não as administrativas – que vão gerar o governo limitado. Isto porque, como a história já várias vezes demonstrou, nem sempre tarda muito para que as restrições administrativas relaxem e “monstros” imperiais se ergam como soberanos irrestritos em suas prerrogativas e ambições. Parodiando a problemática, podemos dizer que fortuita foi a história a nos legar, em alguns poucos casos, estados que inicialmente dispunham de baixa capacidade administrativa⁵⁴, dando assim à comunidade tempo suficiente para que ela fortalecesse as restrições institucionais *enquanto* as fiscais-administrativas iam se enfraquecendo. Sem exageros, podemos dizer que o caso da Grã-Bretanha é talvez o primeiro a combinar um poderoso estado militar-fiscal com a tão bem condecorada *rule of law*. (2) Somente os estados que conseguiram impedir que suas instituições representativas medievais fossem engolfadas no meio do caminho da centralização burocrático-fiscal é que conseguiram arrecadar impostos “legítimos” em nível suficiente para impedir, nos termos de Ertman (1997), a chamada racionalização da irracionalização, isto é, uma modernização do estado (de seus exércitos e da sua burocracia) que, no entanto, caminhava junto com a patrimonialização do domínio público. Podemos aqui também citar o argumento principal do livro de Charles Adams (1993)⁵⁵, a saber, que os impérios e governos que em última instância não conseguiram legitimar seu enorme peso fiscal sob alguma forma de participação política acabaram ruindo. Outrossim, não custa lembrar que duas das grandes revoluções cujas causas serão analisadas nesta dissertação, a Inglesa (1642) e a Francesa (1789), tiveram em sua origem um forte – no caso da francesa talvez predominante – componente fiscal.

O modelo propriamente dito, que aplicaremos ao exame histórico da formação de duas das principais potências europeias, Inglaterra e França, tem as seguintes

⁵⁴ Podemos brincar dizendo igualmente que felizes fomos nós ao não termos desenvolvido armas de destruição em massa antes dos meios diplomáticos necessários para evitar o seu uso generalizado.

⁵⁵ *For good and evil: the impact of taxes on the course of civilization* (Charles Adams, 1993).

hipóteses iniciais⁵⁶. (1) Todos os governos buscam maximizar sua receita. (2) No mundo pré-moderno, a guerra era o fator isolado mais importante para explicar o aumento contínuo do erário público. (3) Como a coerção é custosa, os governantes terão sempre que ponderar se vale mais a pena forçar arbitrariamente a cobrança de impostos ou conseguir consentimento para tanto. (4) A competição interestatal pressiona os estados a fazer barganhas mais eficientes, ou seja, que não sacrifiquem tanto a receita futura. (5) Os bens-públicos e a participação política são a contrapartida que os estados oferecem para “arrancar” mais receita de seus súditos; ou, o que dá quase no mesmo, os bens públicos e a participação política são a contrapartida que a população – preferencialmente organizada em instituições representativas – exige para que se construa e fortaleça um agente autorizado à coerção (Buchanan e Brennan, 1980, p. 4) chamado *governo*. Em outras palavras, o governo deriva seu poder do consentimento da população e esta, sempre que possível, não permitirá que ele acumule inigualável poder coercitivo sem que lhe sejam impostas correspondentes restrições ao uso desse poder.

Estas são as hipóteses tomadas como dadas. É claro que, como toda metodologia, esta faz algumas simplificações exageradas. Por exemplo, não é verdade que *todos* os governos se comportam sempre como agentes maximizadores independentes do resto da população⁵⁷. Mas acreditamos que é suficientemente forte a hipótese de que os governos e governantes mais frequentemente se comportaram na história como maximizadores “individualistas” do que como “ditadores benevolentes”, aqueles interessados unicamente em maximizar a utilidade da população sob a forma, por exemplo, de maior crescimento econômico ou igualdade de renda.

Com estas hipóteses iniciais, podemos testar uma série de outras apresentadas a seguir que nos remeterão ao terceiro objetivo deste trabalho (apresentado na introdução) à segunda parte da tese recém citada, e à discussão do cap. 2 como um todo: já que as instituições representativas são necessárias tanto para a modernização “racional-weberiana” do estado como para um grau maior (e sustentável) de recursos públicos, quais são as condições subjacentes que tornam as próprias instituições representativas sustentáveis? Em outras palavras, em quais quadros históricos e condições elas têm as maiores chances de sobreviver? Tal problemática é de largo alcance porque perguntar as condições de sustentabilidade e eficácia das instituições representativas é o mesmo que perguntar quais são as condições que impedem que o governo utilize seu monopólio

⁵⁶ Este modelo bebe fortemente em Buchanan e Brennan (1980), Timmons (2004) e Levi (1988).

⁵⁷ Em particular, a teoria marxista da captura do estado vê com reservas essa nossa metodologia.

coercitivo de maneira irrestrita, isto é, as condições que garantem o governo limitado ou a *rule of law*.

Por falta de espaço e conhecimento, nesta dissertação nos limitaremos a estudar apenas dois casos paradigmáticos de formação de estados nacionais: o da Inglaterra (cap. 4) e o da França (cap. 5). As hipóteses secundárias abaixo apresentadas serão apenas implicitamente tocadas nos dois próximos capítulos. No capítulo final, nos reportaremos explicitamente a elas.

Hipótese 1: é preciso que haja um documento real ou “fictício” (quer dizer, não escrito) em forma de constituição/carta de direitos ou pacto/acordo entre as elites (mesmo que tácito) que crie o “ponto focal” de Weingast, ao redor do qual a elite possa se organizar para defender transgressões individuais de direitos. Esta condição parece redundante pela própria definição que demos de “governo limitado”, mas não custa lembrar que a França do Antigo Regime não dispunha de nenhum documento/princípios semelhante. Na falta de constituições, cada indivíduo ou grupo determina as suas relações com o governo/rei com base numa ética ou norma própria (ver Root, 1994, p. 220 ss.). Esta falta de consenso atrapalha a ação coletiva porque ninguém acha que seus interesses dependem dos objetivos dos outros. Paralelamente, quando isso ocorre o governo/monarca pode transgredir os direitos de um grupo sem esperar retaliação dos outros.

Hipótese 2: é vital a existência de assembleias representativas que estejam organicamente conectadas com a vida política local. Aqui cabe fazer, com base em Hintze (1975), uma distinção entre dois tipos de assembleias nacionais da época pré-moderna. Alguns países – Inglaterra, Polônia, Hungria e Suécia – eram caracterizados pelos sistemas de Duas Casas. Na Casa Superior sentavam os representantes da alta nobreza e do alto clero. Já na Casa Inferior (ou dos Comuns) sentavam os representantes não apenas das cidades independentes, mas principalmente dos territórios rurais (*countries*), sejam eles da baixa nobreza, camponeses, párocos, etc. O próprio fato de os reis nesses países virem-se obrigados a convocar esses representantes locais e colocá-los a conversar com a alta nobreza e clero reflete a legitimidade que os reis viam nesses “representantes de condado”: pois eles eram sempre participantes ativos na administração do condado, das milícias, da justiça, etc. Já um outro grupo de países – Portugal, Espanha, França, Alemanha – possuíam o sistema tripartite. As casas/estados desse sistema eram compostas de representantes de um – e apenas um – grupo de *status* legalmente privilegiado. É importante lembrar que privilégios/liberdades no feudalismo

constituíam favores que grupos de interesse relativamente homogêneos tinham arrebatado de governantes (reis, imperadores, papas) no passado. Fica fácil de perceber, destarte, que os países do sistema de *status* eram precisamente aqueles que foram o berço do feudalismo, onde a progressiva criação dos laços de vassalagem foi tendo como contrapartida e concessão de privilégios e liberdades especiais. Torna-se, desse modo, até relativamente injusto comparar a Inglaterra com a França, pois quando o feudalismo foi exportado para a primeira mediante a Conquista Normanda em 1066, William não teve de negociar com nenhum estamento legalmente privilegiado: o feudalismo simplesmente não existia lá antes (ver Bloch, 1939). A comparação torna-se duplamente injusta quando lembramos que a Inglaterra esteve isolada das guerras que implodiram a Europa quando *Charle Magne* foi Rei dos Francos (768-800) e Imperador dos Romanos (800-814). Estas guerras, mediante as quais Carlos Magno conquistou parte substancial da Europa, contribuíram para a debilitação das unidades de governo local. Já quando William unificou a Inglaterra, ele teve que lidar com representantes de condado que raramente haviam tido a sua autonomia ameaçada⁵⁸.

Pois bem, Hintze acredita que os representantes do primeiro tipo de assembleia, por estarem politicamente conectados a seus territórios de origem, eram capazes de resistir melhor à manipulação (compra de favores) da Coroa. Além disso, as *upper* e *lower houses* frequentemente abrigavam líderes de um mesmo território, os quais já estavam acostumados a “negociar” entre si. Já a estrutura do segundo sistema facilitava, no lugar da convocação dos três estados conjuntamente, a conversa unilateral entre grupo de status e coroa. Isto acontecia porque os *estates* não eram representantes da administração da política local, e sim guardiões de privilégios legados. Assim, através das assembleias a nível de grupo de *status*, o rei promovia desunião e desconfiança, jogando as elites umas contra as outras (um exemplo era a rivalidade entre a *noblesse d'épée* e a *noblesse de robe*). Desunida, a elite não podia constranger o rei da mesma maneira tornada possível pelo sistema bi-cameral.

Hipótese 3: as assembleias representativas não sobreviverão em países em que há grupos com imunidade legal à taxação. Se os grupos com poder político *de facto* não se veem ameaçados pelo governo, isto é, não temem que este venha a combater seus privilégios legais, eles não vão ter os mesmos incentivos para se organizar em assembleias, muito menos para defender os outros grupos, sem os privilégios legais.

⁵⁸ Isso está fora do âmbito de nosso texto, mas parece cada vez mais claro que o “excepcionalismo” inglês data de consideravelmente antes da Conquista Normanda.

Hipótese 4: em última instância, as instituições que regem o governo limitado são necessariamente burocráticas, não patrimonialistas. Ou seja, o governo local tem de ter forte independência nas assembleias nacionais para impedir que os interesses dos legisladores sejam comprados pelo executivo⁵⁹ – a compra de favores e venda de cargos em troca de interesses enfraquece as assembleias legislativas, e elimina-lhes a independência.

Hipótese 5: a voz dos que falam no parlamento tem de fornecer credibilidade ao governo – no sentido de “baixos” juros ao financiamento público – para que este possa financiar a administração burocrática que permite que a provisão eficiente de bens públicos continue ocorrendo.

⁵⁹ Os legisladores precisam ter uma base de capital político, social ou até mesmo econômico nas unidades locais de governo de forma que estas possam lhe oferecer os recursos necessários para que resistam à tentação de se vender politicamente ao executivo (ver Ertman, 1997, p. 22). Fazendo um pequeno adendo, pode-se dizer que esta condição é melhor preenchida nos governos contemporâneos quando a taxação não é tão concentrada no governo federal, isto é, quando os municípios e estados não dependem tanto dos aportes federais (não é o caso brasileiro).

4. Inglaterra: a ascensão da monarquia constitucional

4.1 Introdução

A discussão que fizemos na introdução dessa dissertação sobre como os reis medievais buscaram reviver sua autoridade após séculos de fragmentação política não se aplica propriamente à Inglaterra. Nas ilhas britânicas não houve tentativas fracassadas de formação de estados nacionais durante a Idade das Trevas (500-900 d.c), isto é, nelas não se prolongou um estado de “vazio de poder” característico do colapso das dinastias Carolíngia (França e Alemanha), Lombarda (Itália) e Visigótica (Espanha).

Thomas Ertman (1997), em seu clássico estudo sobre a formação dos estados europeus, alvitra que esta paisagem política fragmentada favoreceu a criação de formas não-participativas de governo local e – por causa disso – de futuras assembleias representativas estruturalmente fracas em opor-se ao absolutismo régio (veremos se isso é verdade no próximo capítulo). Já a Inglaterra não teve que carregar o fardo do fracasso do precoce *state-building*, fracasso este que teria gerado afiada oposição das elites laicas e eclesiásticas a novas tentativas de centralização de poder. Além disso, os reis ingleses do final do milênio até a Conquista Normanda (1066) depararam-se com a existência de comunidades locais relativamente autônomas⁶⁰, isto é, que não tinham passado pela experiência do feudalismo clássico⁶¹. Elas haviam perdurado na Inglaterra do primeiro milênio justamente porque lá a pressão geopolítica da guerra fora menor que no

⁶⁰ Desde pelo menos 790 d.c, o reino de Wessex (que no século X se juntaria com outros reinos menores, formando o Reino da Inglaterra, sob a dinastia de Wessex) já estava dividido em unidades administrativas chamadas de *shires* (condados). Cada condado era governado por um *Ealdorman* nomeado pelo rei (surpreendentemente, as fronteiras dos condados de Wessex sobreviveram praticamente inalteradas até os dias de hoje – os condados ainda são a divisão administrativa principal do Reino Unido). Mas já no reino de Aethelred (978-1016) os “poderosos” *Earls* começaram a ser substituídos por oficiais reais não hereditários, os xerifes (*sheriff*, derivado do anglo-saxão *shire-reeve*), no intuito de impedir que os condados se tornassem virtuais apanágios dos *Earls*. Apesar de os condados terem sido divisões administrativas criadas pelos reis para facilitar a própria administração real, eles eram por sua vez subdivididos em unidades de governo relativamente autônomas (sem a interferência da Coroa), chamadas de *hundreds*. Nas *hundreds*, parte significativa da administração (como a coleta de impostos, a arregimentação de soldados e a dispensa de justiça) era feita pelos próprios homens livres da comunidade, por isso a ideia de “comunidades participativas autônomas” (ver Fisher, 1973).

⁶¹ Não que o império Carolíngio tenha deliberadamente desintegrado essas comunidades de condado. Pelo contrário, o imperador apontava notáveis de sua confiança para administrar o governo local justamente para que ele não caísse nas mãos dos grandes magnatas provinciais. Foi precisamente a desintegração do Império Carolíngio, no momento em que o Imperador não pôde mais proteger seu reino das ameaças internas e externas, que forçou a devolução da autoridade aos lordes locais, os quais criaram laços de vassalagem – ofereceram proteção em troca de subserviência à sua autoridade – que destruíram as instituições participativas.

continente: a necessidade máxima de proteção que obrigou os homens livres continentais a se abrigar sob a jurisdição e autoridade dos castelãos não se observou de igual modo nas ilhas britânicas (a saber, também não na Escandinávia e alguns países isolados, como Polônia e Hungria).

Somos obrigados a reiterar essa pré-existência de “instituições representativas a nível local”⁶² porque ela marcará para sempre o desenvolvimento político-constitucional da Inglaterra. Nas palavras de Torres (1989, p. 255), “a existência muito antiga de comunidades dos condados, centúrias, burgos e cidades – isto é, a existência de circunscrições territoriais em que havia instituições locais organizadas, encarregadas de funções político-administrativas, sobretudo judiciais – é um dos traços marcantes da formação social inglesa...”. Esses condados, diferentemente das províncias francesas, eram muito pequenos para produzir lealdades regionais poderosas, que pudessem suplantar os laços entre rei e governo local. E por incrível que pareça, todos os reis ingleses após a Conquista Normanda iriam procurar fortalecer e legitimar essas instituições político-administrativas dos homens livres. Mesmo que fosse unicamente para preservar parcela maior do excedente camponês das mãos dos nobres – que poderia assim ser apropriada pelo rei sob a forma de rendas judiciais –, os reis ingleses iriam procurar estabelecer xerifes e juízes nas localidades que respeitassem as antigas tradições dos homens livres, como o inquérito por júri. Dito de outro modo, os reis normandos e angevinos (plantagenetas) criaram um sistema nacional de justiça baseado e reforçado pela existência prévia daquilo que veio a ser chamado de “direito consuetudinário/comum”. Assim procedendo, não só impediam que lealdades regionais ameaçassem a autoridade régia, como facilitavam em demasiado o seu trabalho. Na falta de capacidade administrativa, burocracia e recursos suficientes para estabelecer o “governo direto”, os reis ingleses da virada do milênio em diante contariam com a participação da população local para levar a cabo muitas das principais tarefas de governança: manutenção da ordem, exercício da justiça, cobrança de impostos, etc. Curiosamente, este padrão de governo “indireto” formado por uma colaboração entre oficiais reais (xerifes, juízes de paz, e seus assistentes), tribunais itinerantes e homens

⁶² Quer dizer, não formalmente instituições representativas, e sim comunidades participativas em que a justiça era efetivamente descentralizada e “dispensada” pelos homens livres. Por curiosidade, a palavra *hundred* (ver nota de rodapé 60) significava a “jurisdição” de 10 grupos de *tithings*, que por sua vez eram um conjunto de 10 famílias (a palavra *thing* curiosamente significava assembleia e *ti* significava dez). Os membros das *tithings* e *hundreds* eram coletivamente responsáveis pela conduta de todos os outros, daí a ideia da descentralização da justiça e da comunidade participativa.

livres eleitos a nível local para tocar o grosso das atividades administrativas rotineiras iria persistir até o século XIX.

As comunidades participativas territorialmente circunscritas também iriam deixar sua marca indelével sobre o caráter das instituições representativas nacionais. Enquanto na maior parte da Europa Continental fazia sentido a convocação de assembleias nacionais divididas “funcionalmente”, ou em “estados” (clero, nobreza, burguesia), devido ao fato de que a desintegração dos impérios havia criado grupos de privilégio que se organizaram solidariamente para impedir novas tentativas de centralização de poder, na Inglaterra fazia mais sentido aos reis convocar os “líderes do governo local”, independentemente da “classe” a que pertenciam. É por isso que nas ilhas britânicas desenvolveu-se o sistema de representação por território, em que cavaleiros, burgueses e demais homens livres de destaque sentavam e deliberavam juntos sobre os assuntos concernentes a seu condado. Na Inglaterra medieval, portanto, já se encontravam os primeiros rabiscos do que seria a democracia moderna.

Com essas pré-condições em mente, iremos neste capítulo analisar o longo processo de desenvolvimento político inglês, que redundou na consolidação da monarquia constitucional, em oposição à absolutista, já em fins do século XVII. Este capítulo está dividido em três partes, além dos comentários introdutórios e finais. Cada parte, por sua vez, é dividida em três sub-sessões, sendo as duas primeiras predominantemente narrativas históricas (sem prejuízo da teoria, é claro) e a terceira uma tentativa de aplicação das teorias discutidas no cap. 2 aos eventos narrados. A primeira parte discorre sobre o surgimento do Parlamento na Inglaterra Medieval; a segunda analisa as causas de longo e curto prazo da guerra civil que irrompeu em 1642; e a última trata dos eventos que levaram à revolução gloriosa de 1688-9 e como ela ajudou a tornar a Inglaterra uma grande potência militar capaz de, pela primeira vez em mais de 200 anos, rivalizar com a França.

4.2.1 Finanças Públicas no fim da Idade Média

Schumpeter escreveu uma vez que um dos melhores pontos de partida para a investigação da sociedade eram as finanças públicas e que, portanto, a “disciplina” da “sociologia fiscal” seria o melhor mecanismo para o entendimento da evolução política

e social⁶³. É por isso que começamos esta sessão com uma breve generalização do fisco inglês durante o final da Idade Média.

A Inglaterra, mais do que os países do continente, tardou em completar sua transição – como novamente diria Schumpeter – do chamado *domain state* para o *tax state*. Em meados do século XIV, quando a Europa Latina já estava desenvolvendo tributos universais permanentes, a coroa inglesa ainda dependia sumariamente da exploração de seus direitos “costumeiros” sobre a justiça – de onde extraía recursos (recolhidos pelos xerifes, os principais representantes do rei nos condados) na forma de multas e penalidades impostas pelas cortes locais – e da renda fornecida pelas terras régias (*royal estates*). Não era à toa que da Conquista Normanda (1066) até o governo de John (1199-1216) – a partir do qual a intensa pressão geopolítica das guerras na França tornou as rendas feudais costumeiras demasiado insuficientes – a maneira mais prática e lógica de incrementar o erário da coroa era através da melhor administração das terras e “tribunais” reais⁶⁴. Entretanto, cabe lembrar que as rendas imbricadas pela categoria geral de “*domain state*” não abarcavam “apenas” estes “ativos” reais que acusavam fluxos de renda permanentes; elas também contemplavam toda uma série de privilégios que o rei detinha por tradição, entre eles a exploração de direitos feudais e eclesiásticos sobre seus principais vassallos.

Entre os direitos costumeiros do rei sobre seus vassallos, podemos citar o *aid* (*auxilium*) – uma “doação” de determinada parte (um décimo, um nono, por exemplo) da propriedade móvel (tudo que não eram as próprias terras) dos nobres –, o *scutage* – o pagamento de uma taxa em troca da obrigação de servir pessoalmente o rei na guerra – e o *gift*, uma taxa imposta sobre as terras eclesiásticas. Além desses direitos exercidos sobre os principais magnatas (lordes) do reino, o rei tradicionalmente cobrava das cidades⁶⁵ e dos judeus uma contribuição financeira para a guerra (as chamadas *tallages*, ou talha). Apesar de teoricamente os reis não precisarem do consentimento dos barões para recolher o *aid* e o *scutage*⁶⁶, provou-se mais fácil e prático lhes pedir estas

⁶³ Schumpeter (1954, p. 7) *apud* Bonney (1999, p. 10).

⁶⁴ Não obstante a tentação de doar terras reais para vassallos no intuito de fortalecer laços políticos (a chamada *patronage*/patronato). Mais do que uma tentação, pois Ormrod (1999, p. 22) revela que as rendas provenientes das terras reais diminuíram de aproximadamente 7500 libras por ano em fins do século XI para 4500 libras duzentos anos mais tarde.

⁶⁵ Na Inglaterra medieval, diferentemente de nações como a Alemanha e Itália, não havia cidades independentes; todas elas deviam seus privilégios e sua liberdade de comércio às cartas régias que, teoricamente, poderiam ser revogadas a qualquer momento.

⁶⁶ Pois estas “contribuições” faziam parte das obrigações dos magnatas para com o rei na condição de tenentes-em-chefe (principais vassallos).

contribuições quando o rei os convocava pessoalmente para discutir importantes assuntos de estado nos chamados Grandes Conselhos⁶⁷ (*magnum concilium*). Normalmente, bastava ao rei invocar a *plea of necessity* (o apelo da necessidade) que os costumes ditavam que os nobres, como vassalos do rei, não podiam negar-lhe a ajuda financeira. Entretanto, uma coisa era certificar a necessidade de mobilização militar; outra, muito mais complicada, era realmente coletar dos territórios dos grandes proprietários a ajuda prometida. Era complicada, mormente, porque os grandes magnatas do campo resistiam obstinadamente a uma avaliação verídica do real valor de suas propriedades e dos produtos que elas geravam. Dada a diminuta capacidade administrativa da Coroa para subjugar completamente os nobres, ela teve que aceitar estimativas irreais. Após 1332, por exemplo, a Coroa desistiu de fazer reavaliações das propriedades rurais e a longa série de “subsídios” cobrados ao longo dos seguintes 150 anos foi baseada em cotas fixas acordadas com o parlamento em 1334 (Ormrod, 1999, p. 38).

Dadas todas essas dificuldades que se sobrepunham à taxação direta – ajuntadas ao fato de que ela era sempre excepcional, nunca permanente – os reis ingleses procuraram se apoderar de parte da riqueza que entrava através dos portos com o lucrativo comércio de lã bruta, o principal item de exportação da Inglaterra Medieval. Jogava ao favor da Coroa o fato de que a Inglaterra era uma ilha e que, portanto, diferentemente dos países do Continente, o grosso de seu comércio exterior passava por alguns portos-chave. Dessa forma, mesmo numa época em que os estados ainda não tinham desenvolvido extensa burocracia, a Coroa inglesa pôde facilmente taxar os mercadores. Na virada do século XIII, O rei John criou precedentes ao negociar com os mercadores um tributo *ad valorem* de 16 *pence*⁶⁸ para cada libra exportada.

Afora a tributação propriamente dita, desde o século XIII a Coroa teve que recorrer a empréstimos (amiúde forçados) para sustentar suas despesas militares. A fome por crédito rápido era implacável porque, mesmo quando os reis conseguiam

⁶⁷ Derivados da *Curia Regis*, um conselho comum à maioria dos países da Europa desde pelo menos os tempos de Charlemagne. Os Grandes Conselhos diferiam dos Conselhos (ou Conselhos Reais) ordinários na medida em que os últimos faziam parte quase que permanente da governança real. Nos Conselhos, que contavam com a presença dos principais ministros do rei (chanceler e tesoureiro, mormente), alguns magnatas da Corte e um punhado de juízes, os aspectos legislativo e executivo do reino eram discutidos. Já os Grandes Conselhos, além de igualmente discutir questões legais e de política externa, eram convocados principalmente com o intuito de arrecadar fundos e, por isso, contavam com a presença do maior número possível de tenentes-em-chefe.

⁶⁸ Até a reforma decimal de 1971, no reino unido cada libra valia 12 *shillings* e cada *shilling* 20 *pence*. Então, 16 *pences* eram na verdade um quinze avo de uma libra.

negociar tributos com sucesso, as pobres condições de avaliação, coleta e transporte dos recursos – frequentemente *in natura* devido à baixa monetização da economia – ensejavam que da negociação do tributo a seu dispêndio poder-se-ia demorar até dois anos. Até mais ou menos a década de 1340 o passivo da coroa inglesa era praticamente a soma de vários grandes empréstimos feitos por banqueiros Italianos. Edward I (1272-1307) fizera do banco Riccardi, de Lucca, o seu credor real. Como garantia, o banco teria acesso a uma parte dos novos impostos sobre a exportação de lã, acordados no Parlamento de 1275. Segundo Ertman (1997, p. 170), o início da guerra com a França em 1294 desestabilizou o comércio exterior e levou os Riccardi à ruína⁶⁹. Mais tarde, eles foram substituídos na figura de principais credores do rei pelos Frescobaldi (1299-1311) e depois pelos Bardi (1312-1346). Para o azar dessas novas fontes de crédito, a dívida da coroa inglesa no século XIV subia a níveis insustentáveis. Em 1307, estava na casa das 200.000 libras. Vinte anos depois, no soar da Guerra dos 100 anos (1337-1453), já passava de 300.000. Eventualmente, a Coroa renegaria a maior parte de suas dívidas para com os italianos, secando permanentemente essa fonte de crédito. Dos anos 1340 em diante, teria que contar com o crédito dos próprios súditos ingleses. Além de ele ser mais caro (a Itália era na época mais desenvolvida e urbanizada que a Inglaterra), renegar a dívida para com os próprios cidadãos carregava um risco político muito maior.

A tendência da Coroa Inglesa de realizar *defaults* sucessivos refletia uma inclinação geral da época: os monarcas arriscavam ser mais arbitrários do que lhes poderia ser favorável para não ter que convocar os grandes conselhos e – mais tarde – as instituições representativas. Malgrado a convocação de instituições representativas facilitasse a taxação, pois a infundia de legitimidade, não só as negociações podiam ser extenuantes como os súditos convocados a viam como o momento perfeito para apresentar suas advertências e repreensões quanto a aspectos particulares da administração régia. Podemos ilustrá-las novamente usando o reino de Edward I, monarca de pronunciado matiz autoritário, pois ficou conhecido por rejeitar a maioria das petições que lhe foram apresentadas nos sucessivos parlamentos que se viu obrigado a convocar, devido às suas simultâneas incursões militares na França, Escócia e País de Gales. Em 1298, por exemplo, a crítica parlamentar contra a forma corrupta e extorsiva com que os oficiais do rei cobravam impostos e recolhiam víveres levou à criação de

⁶⁹ A dívida da Coroa para com eles em 1294 já somava 392.000 libras. Somente neste ano lhes eram devidos 19.000 de juros. Os Riccardi nunca receberam a totalidade do que adiantaram à Coroa, tendo esse episódio com certeza influído na sua posterior falência. Ver Prestwich (2005, p. 128).

uma comissão de inquérito que, por sua vez, levou a uma série de demissões de oficiais reais. Já em 1301 e 1307, MPs (membros do parlamento) acusaram o Bispo Walter Langton, o Tesoureiro, de corrupção, particularismo e interferência nos tribunais (Ertman, 1997, p. 174). Em 1311, os magnatas do reino impuseram ao rei Edward II (1307-1327) uma série de regulações conhecidas como as *Ordinances of 1311*. Extremamente imoderado para o seu tempo, o documento praticamente ditava a partilha da soberania do rei com os barões: o rei doravante não poderia travar guerras, deixar o reino, apontar ministros ou mesmo mudar os integrantes do Conselho Real sem antes buscar o consentimento dos barões no parlamento (Dodd, 2006, p. 173-4). Apesar de mais tarde repelidas, as Ordenanças criaram precedentes no sentido de que o próximo rei (Edward III) não seria tão incauto no seu tratamento com “os representantes da comunidade do reino”.

Para terminar essa sessão, cabe dizer que as petições e reclamações dos parlamentares eram tão eficientes quanto mais escassas fossem as fontes de recursos extra-parlamentares que os reis podiam obter. Se Edward I foi capaz em 1294 de negociar “individualmente” com os comerciantes e forçá-los a aceitar uma imposição (*maltolt*) adicional de 40 xelins por saca de lã exportada, isso significava que ele ainda não temia suficientemente as investidas do Parlamento⁷⁰.

4.2.2 A Ascensão do Parlamento: da Magna Carta à Guerra dos 100 Anos

Em 15 de Junho de 1215, um grupo de barões, bispos e abades entraram em Londres e forçaram o rei John a assinar um documento que dois anos depois passaria a ser conhecido como a Magna Carta. Esta Carta defendia veementemente as liberdades dos ingleses frente às rotineiras arbitrariedades⁷¹ de John e fora o resultado final de uma

⁷⁰ Ver Prestwich (1980, p. 108). O Parlamento ao longo das próximas décadas lutaria contra essas negociações “individuais”, isto é, sem o consentimento do reino, porque elas afetavam, obviamente, outras partes da economia. Por exemplo, os mercadores, ao ter de pagar mais impostos, se organizavam para forçar um preço menor na compra da lã dos fazendeiros.

⁷¹ Para recuperar a Normandia, o antigo ducado “francês” que John detinha na figura de vassalo do rei francês (na época Filipe Augusto), John lançou a Inglaterra – junto com seus aliados alemães e flamengos – numa guerra fracassada de 10 anos com a França (a vitória final francesa se deu na batalha de Bouvines, em 1214). Apesar de o Grande Conselho ter concedido, em nome de toda a comunidade, dois grandes “subsídios” (estes, ao contrário do *aïd*, abarcavam todos os homens livres, não só o território dos magnatas presentes no conselho) em 1204 e 1207, a insuficiência desses recursos propulsou John a recorrer a medidas cuja legitimidade era duvidosa. Em primeiro lugar, o rei tentou impor uma multa de duas a seis libras àqueles cavaleiros que – considerando a guerra de John na França mais uma questão pessoal do que de interesse do reino – não se juntaram às forças militares. Após isso, aplicou multas às cidades e condados (*tallages*) – que geraram um valor médio de 3000 libras cada – e forçou os

série de animosidades e atritos entre o rei e os barões. Sua cláusula principal, a sessenta e um (ver Green, 1993), consagrava a um grupo de 25 barões o direito de sublevar-se militarmente contra o rei caso ele desrespeitasse as outras cláusulas do documento, entre elas – o que é particularmente importante para os nossos objetivos – a cláusula que dizia que “nenhum *scutage* ou *aid*, tirando os feudais-costumeiros, poderia ser imposto sem o consentimento do reino”. É claro que John não aceitaria a cláusula principal, pois esta colocaria a vontade dos magnatas acima de sua própria. Aliás, teve até o apoio do papa Inocêncio III, que libertou-o do “juramento” e ameaçou excomungar os barões rebeldes. Deste episódio resultou a primeira guerra dos barões. O rebentar da guerra fatalmente pressagiava que não haveria chance de os preceitos da Carta serem cumpridos ainda no reino de John. Porém, para a sorte dos barões, o rei morreu no ano seguinte (1216) e coube a Henry III (1216-1272), seu filho, ratificar a carta e transformá-la em lei, em 1225, quando atingiu a maioridade e assumiu o trono; não sem, é claro, cobrar em troca um subsídio de um *fifteenth* (um quinze avo da propriedade móvel dos homens livres) no Grande Conselho de “abertura” do seu governo (a re-confirmação da Carta em 1237 e 1254 também estaria associada à subvenção de recursos).

Uma leitura *whig* (liberal) da *Magna Carta* poderia sugerir que ela fora a base constitucional da origem do parlamento. Mas como Drew (2004) nos ajuda a elucidar, a Carta fora um documento no essencial conservador uma vez que apelava àquelas liberdades que os barões consideravam como ancestrais e que estavam sendo infringidas pela tentativa de John de alargar sua base tributária e tomar os primeiros passos para criar precedentes de taxaço nacional. Ademais, apesar de o documento não especificar exatamente de que forma o consentimento deveria ser obtido da comunidade, ele era perfeitamente claro ao afirmar que os representantes legítimos do rei eram os “arcebispos, bispos, abades, *earls* (condes) e barões”, e ainda nenhuma menção aos “comuns” se fazia (Green, 1993).

A primeira convocação de representantes dos condados de que se tem notícia ocorre em 1254⁷², quando os regentes (Henry III estava fora do país), não conseguindo convencer os barões a conceder-lhes um *auxilium*, convidam dois cavaleiros – a ser eleitos a nível local – para representar cada condado no agora já chamado Parlamento

mercadores a concederem-lhe empréstimos. Em seu reino, John cobrou 11 *scutages* dos cavaleiros, os quais, somados às multas adicionais, geraram um retorno líquido em média de 4500 libras por *scutage* (ver Harriss, 1975, p. 11).

⁷² Quer dizer, anteriormente cavaleiros já haviam sido convidados ao Grande Conselho para apresentar “relatórios” sobre problemas locais, mas só de 1254 em diante é que eles passam a ser convocados na figura de delegados do povo para facilitar a aprovação de nova tributação.

(não muito mais tarde, os burgueses seriam convocados para representar as cidades). O processo de ascensão dos representantes eleitos não foi linear, pois vários parlamentos após 1254 foram convocados sem a presença desses cavaleiros e mercadores e, mesmo quando eles lá estavam presentes, acredita-se (Harriss, 1975; Dodd, 2006; Prestwich, 2005) que nos seus primeiros cinquenta ou mais anos de participação os Comuns eram uma força difusa e desconexa, facilmente manipulada pelos barões. Apesar de que passariam muitas décadas – talvez séculos – até que os Comuns alcançassem uma voz independente no parlamento, sua convocação reflete uma série de eventos que não devem ser subestimados. Em primeiro lugar, a Coroa progressivamente reconhecia que havia um enorme reservatório de riqueza a ser explorado na figura daqueles que não carregavam escudos com brasões⁷³; isto é, havia novas forças sociais endinheiradas cujo apoio potencial à Coroa era grande e crescente. Em segundo, as guerras travadas pelos reis ingleses na condição de vassalos⁷⁴ do Rei da França amiúde careciam de legitimidade aos olhos dos nobres ingleses. Ertman (1997, p. 167) cita os grandes conselhos de 1242, 1244, 1248, 1253, 1257 e 1258 como casos onde houve recusa de apoio financeiro, pois não se chegara a consenso sobre a real necessidade da guerra. Aos olhos dos barões, se o déficit público tinha como causa a má administração ou o uso indevido e ineficiente das concessões anteriores, ou mesmo se as exações da Coroa ameaçavam destruir as liberdades privadas de seus súditos no sentido de empobrecê-los, a *plea of necessity* poderia ser refutada (ver Harris, 1975, p. 69-70). Por último, a Coroa perceberia que era muito menos custoso cobrar impostos da comunidade com o seu consentimento – mesmo que até fins do século XIII por várias vezes este fosse o consentimento dos barões, alegando representar “toda a comunidade” – do que à força. Tal reconhecimento já se poderia aperceber no reinado de John. Enquanto as várias *tallages* impostas sobre os proprietários de terras e burgueses dificilmente levantavam mais de 5000 libras num ano, o “subsídio” de 1207 (lembrar que este era muito mais

⁷³ No início do século XIV, estes representantes eleitos já começaram a sentar em câmara separada dos nobres (ver Drew, 2004, p. 57). Os cavaleiros e burgueses, por não atenderem ao parlamento em direito próprio – isto é, os nobres representavam a si mesmos enquanto aqueles eram eleitos em nome de suas respectivas comunidades –, entenderam que tinham mais interesses em comum do que com os grandes barões. Assim, formaram a Casa dos Comuns (no início o baixo clero estava também aqui representado, mas no reino de Edward III eles se retiraram do Parlamento e passaram a fazer suas “doações” em assembleias separadas) enquanto o alto clero e nobreza constituíram a Casa dos Lordes, em contra-oposição ao sistema continental de três “estados” (*lords secular, lords spiritual* e Comuns).

⁷⁴ Os Normandos e os Plantagenetas, que governaram a Inglaterra de 1066 a 1399, tinham na verdade origem francesa e por isso lançaram a Inglaterra em intermináveis guerras contra sucessivos reis da França na tentativa de manter os seus territórios no continente. Henry II (1154-1189), por exemplo, era não só rei da Inglaterra, mas governante dos ducados da Normandia, Anjou e Aquitânia.

amplo que o *aid*), um dos primeiros de que se tem registro, gerou a “enorme” quantia de 57.000 libras.

Os anos de 1294 a 1298 foram muito importantes para o desenvolvimento das novas forças parlamentares. A guerra com a França irrompera em 1294 quando Felipe IV declarou direitos sobre a Aquitânia. Já em 1295 ocorrera uma rebelião na Escócia e dois anos depois os ingleses tiveram que enviar tropas ao continente em defesa de seus aliados flamengos. Estima-se que o custo total da guerra nesse período tenha chegado a 750 mil libras (Prestwich, 2005, p. 165). Para sustentar a guerra, um nível sem precedentes de tributação foi necessário. O Parlamento concedeu subsídios no valor de 81.000 libras em 1294, cinquenta e três mil em 1295 e 38.500 em 1296⁷⁵. Cada vez mais o estado inglês deixava de ser *domain state* para passar a ser *tax state*, no sentido de que a porcentagem do erário público preenchida pela taxaço “universal” crescia⁷⁶. Entre 1307 e 1337, dezesseis outros subsídios foram votados. Ademais, o parlamento também granjeara o direito de aprovar a taxaço indireta: a primeira ocasião tinha sido em 1275, quando no primeiro parlamento após a coroaço de Edward I lhe fora concedido um imposto sobre a lã exportada por tempo indeterminado. Mas enquanto a necessidade de negociar com o parlamento era óbvia no tocante à taxaço direta, por muitos anos após essa ocasião (1275) os reis ainda tentaram negociar pessoalmente com os mercadores. Somente após 1362 o parlamento realmente saiu triunfante nessa área, quando Edward III (1327-1377) ratificou o estatuto que previa que impostos sobre o comércio não poderiam ser coletados sem o consentimento parlamentar.

“Em troca” de seu papel cada vez mais predominante na construção do “Estado Fiscal” inglês, os Comuns estavam se desenvolvendo como corpo político autônomo, isto é, passaram a agir com relativa independência da direção baronial. No parlamento de 1340, ao contrário dos magnatas que prontamente ofereceram um *tenth*, os Comuns comunicaram ao rei que iriam consultar suas comunidades antes de decidirem sobre o subsídio. No final, lhe prometeram 30 mil sacas de lã contanto que determinadas condições fossem preenchidas *antecipadamente*⁷⁷. Esta evolução é de grande alcance, pois conquanto os Comuns nunca conquistassem o direito, exclusivo ao rei e seu

⁷⁵ Para Prestwich (2005, p. 166), a diminuição progressiva no valor da ajuda fiscal refletia tanto um “empobrecimento” gradual dos “contribuintes” como, principalmente, a maior habilidade das pessoas em subavaliar suas propriedades e fugir do fisco.

⁷⁶ No entanto, como bem coloca O’Brien (2005), a Inglaterra atingiria um cume de taxaço no início da guerra dos 100 anos que demoraria mais de 200 anos para ser recuperado. Queremos dizer que a transição para o *tax-state* nunca seria realmente completada antes do século XVII.

⁷⁷ Estas incluíam a eleição de um conselho para supervisionar a administração régia e um comitê para garantir que toda a renda dos subsídios anteriores fosse gasta na guerra (ver Prestwich, 2005, p. 194).

conselho, de avaliar a legitimidade/necessidade das guerras, eles não obstante arrebataram o poder de determinar quanto as comunidades estavam dispostas/preparadas a pagar (e também progressivamente conquistaram o direito de exigir reformas administrativas em troca dos subsídios).

Assim, foi somente no reino de Edward III e graças à pressão fiscal exercida pela guerra dos 100 anos, juntamente com a exaustão das fontes de receita extra-parlamentares, que o Parlamento atingiu a sua maturidade política. Recursos seriam trocados por modificações na administração pública, significando que informalmente o Parlamento havia ganhado um papel, mesmo que diminuto, na legislação do reino. No final do século XIV passou a ser aceito que a legislação vinha do “*King in Parliament and that a bill (proposed law) became a statute only with the consent of all three elements – king, lords, and commons*” (Drew, 2004, p. 57).

4.2.3 Discussão

Nesta sessão, cabe aplicar as teorias discutidas no Cap. 2 aos acontecimentos históricos explanados acima. Poderíamos começar com as seguintes questões. De que maneira eram críveis as promessas do rei de implementar as mudanças em sua administração exigidas pelo Conselho de Barões e, mais tarde, pelo Parlamento? O monarca não poderia simplesmente revogá-las após deitar mão nos desejados recursos? O que garantia a perpetuidade dessas instituições de “defesa da liberdade e dos interesses da comunidade”? Por que o chefe de estado se via compelido a convocá-las? Qual era a alternativa à reunião destas assembleias?

Para lembrar rapidamente o leitor, vimos no capítulo segundo que há duas “escolas” razoavelmente nítidas que lançam explicações concorrentes acerca do que impede o governo/monarca de abusar dos direitos de seus súditos ou, o que dá quase no mesmo, do que o impele a respeitar as restrições por eles impostas. A primeira⁷⁸ colocava que a ascensão dos parlamentos, independentemente de sua origem, cria incentivos para a sua auto-perpetuação. A segunda⁷⁹, à primeira vista mais lógica e menos fantasiosa (mas veremos que as aparências podem enganar), simplesmente ditava que os governos só não abusam de tais direitos quando efetivamente não o podem, ou

⁷⁸ Os denominados constitucionalistas, entre os quais havíamos destacado North e Weingast (1989), Weingast (1997 e 2005) e Barzel (1999).

⁷⁹ A literatura dos “realistas”, da qual havíamos selecionado, entre outros, Acemoglu et. al. (2005a e 2005b), Greif (2007 e 2008) e Stasavage (2003 e 2005).

seja, quando não dispõem de poder político *de facto* vis-à-vis àqueles que detêm os recursos econômicos para compeli-los a entregar tais recursos. Em outras palavras, enquanto os primeiros destacam as restrições constitucionais/institucionais, os segundos enfatizam as restrições político-econômicas (ou melhor, da economia política).

A interpretação dos eventos supracitados, aos olhos desta segunda linha de pensamento, é relativamente direta. Grosseiramente falando, o rei era obrigado a se reunir com os barões e MPs sempre que suas necessidades de gasto fossem superiores ao que poderia recolher por fontes alternativas. Se o crédito do rei escasseava – como se deu por volta de 1340 – ou se as negociações de *customs* (taxas alfandegárias) diretamente com os mercadores não mais lhe rendiam grandes divisas⁸⁰, parecia não haver alternativa à convocação dos “representantes do reino”. No século XIV, a necessidade de recursos parlamentares era tanta que o parlamento se encontrou em sessão em mais de 50% dos anos.⁸¹ Isso significava que o rei escolhia não atender as cada vez mais frequentes e ousadas petições dos parlamentares por sua própria conta e risco: renegar suas promessas tornaria mais difícil arrebatar a concessão de subsídios no próximo parlamento.

Com efeito, até 1350 parecia que o rei podia sistematicamente recusar-se a atender aos pedidos da comunidade e ainda assim levantar os fundos que desejava⁸². É que nesta época não só o “apelo da necessidade” da guerra parecia irrecusável como também não era fácil criticar uma guerra em que os ingleses “estavam levando a melhor” (vide o sucesso na famosa batalha de Crécy, em 1346). Mas na segunda grande fase da Guerra dos 100 anos (os anos de 1369-89 após a paz de 1360-9), quando os sucessos anteriores dos ingleses deram lugar a uma série de derrotas e perda de territórios na França, os Comuns começaram a associar explicitamente os subsídios com reformas na administração⁸³. No final, o fato de Edward III e Richard II (1377-99) se

⁸⁰ Em 1337, enviados reais demandaram que os mercadores de lã lhes fornecessem (emprestassem para o rei) 276.000 libras em três meses. Mas os mercadores se recusaram alegando que não podiam se desfazer de mais de um terço disso (Prestwich, 2005, p. 271).

⁸¹ Van Zanden et. al. (2010) coligiram dados para determinar em quantos anos de cada século as instituições representativas europeias estavam em sessão.

⁸² Por volta dessa época parecia que a taxação tinha virado quase permanente, porquanto as reuniões do parlamento passaram a ser praticamente anuais e mesmo quando não o eram havia ocasiões em que os subsídios eram concedidos por mais de um ano. Em 1344 e em 1346, por exemplo, subsídios de duração de dois anos cada foram concedidos e em 1348 um subsídio de três anos foi acordado. E isso apesar de o rei ter quebrado a promessa de 1344 de que não iria cobrar *customs* e recrutar soldados sem o consentimento do parlamento.

⁸³ Desde 1379 os Comuns criaram uma série de comissões de reforma – que estariam intermitentemente ativas até o começo do século seguinte –, encarregadas, entre outras coisas, de corrigir excessos nas despesas da Coroa e remover oficiais corruptos.

virem obrigados a aceitá-las era indicativo de que as derrotas na guerra e o endividamento contínuo dos reis tornavam-nos mais fracos e impotentes para resistir às imposições dos seus constituintes. Vejamos agora de que forma uma leitura constitucionalista da história credita às instituições representativas *per se* um papel de destaque no constrangimento do rei.

Malgrado tenham sido as revoltas dos barões no século XIII⁸⁴ o instrumento mais visível pelo qual se combateu a monopolização dos poderes políticos na mão do rei, Weingast (1997 e 2005) nos lembra que um ambiente em que a *rule of law* é cumprida não é somente aquele em que o rei se vê temporariamente constrangido em suas ações, mas sim aquele onde não haja incentivos para que concorrentes à autoridade real sintam-se atraídos a substituí-lo em suas “irresponsabilidades”. Posto de outro modo, é preciso que a elite – aquela que potencialmente tem o poder *de facto* para derrubar o rei – acredite que ela está melhor sob a existência do Parlamento do que sem esse instrumento. Esse exercício de abstração é importante porque houve alguns momentos durante a Idade Média em que a fraqueza momentânea da Coroa permitiu que o governo fosse efetivamente constituído por um comitê de nobres⁸⁵. Por exemplo, quando uma facção da Corte liderada pela rainha Isabela e Roger Mortimer tornou-se forte o suficiente para derrubar o impopular Edward II em 1327, ela o fez através não da guerra aberta (não obstante alguns confrontos tenham ocorrido), mas sim do Parlamento, na sua atribuição de mais alto tribunal do reino⁸⁶. Isto é, ao invés de violentamente “depor” o rei, os Parlamentares forçaram Edward a confessar seus “pecados” (favoritismo político, má administração da justiça, aprisionamento ilegal de representantes do clero, incompetência militar, etc.) e a abdicar em favor de seu filho. Dessa forma, teoricamente mantinha-se a legalidade e a “deposição”, ao invés de ter deflagrado nova guerra civil, tornou-se um marco para o desenvolvimento constitucional do país (Prestwich, 1980). Um marco, pois pela primeira vez o destino do

⁸⁴ Já citamos a primeira revolta dos barões em 1215-6, mas a mais famosa e com mais desdobramentos políticos e sociais foi a Revolta dos Barões de 1258, que culminou na guerra civil de 1263-7.

⁸⁵ Como durante o período entre as Provisões de Oxford (1258) – documento que estipulava que a autoridade executiva do reino deveria ser delegada a um conselho de 24 barões, 12 escolhidos por eles mesmos e 12 pelo rei – e sua anulação em 1261, a qual abriu portas para a Segunda Guerra dos Barões dois anos mais tarde.

⁸⁶ Edward II havia tornado-se extremamente impopular por ter favorecido, para o detrimento do resto de sua Corte, dois homens particulares: primeiro Piers Gaveston e depois Hugh Despenser. Quando Isabela invadiu a Inglaterra (voltando da França na companhia de seu aliado Mortimer) com uma diminuta comitiva militar, aqueles de quem Edward acreditava ter todo o apoio abandonaram-no para juntar-se ao “exército” da Rainha. Assim, quase que sem conflitos, o rei foi aprisionado e julgado “deposto” pelo Parlamento.

rei esteve nas mãos, não de um barão militarmente mais forte, mas dos representantes do povo, os quais, da mesma forma que votavam um estatuto, votaram a favor de oferecer ao rei uma de duas escolhas: abdicar – o que significava, segundo a linha de sucessão, passar o trono ao filho – ou resistir (ao que provavelmente se seguiria a indicação de um administrador “experiente” que não da família real).

Embora seja difícil engolir a suposição de que o rei realmente tivesse uma escolha, desse exemplo é possível depreender que o baronato preferia buscar seus objetivos através da legalidade do parlamento do que da superioridade militar, mesmo que esta estivesse ao seu alcance. Isto porque a simples execução de Edward por uma facção militar mais forte ensejaria a perda da oportunidade de expor ao público os motivos “legítimos” que levaram à sua deposição. Bebendo em Acemoglu et. al. (2005a), os barões aproveitaram o momento oportuno em que tinham poder político *de facto* para “reescrever as instituições”, isto é, legitimar o parlamento como teoricamente superior à vontade de um rei, contanto que este fosse um déspota. Esta institucionalização da lei teoricamente protegeria os barões mesmo numa conjuntura futura em que a balança de poder se mostrasse invertida. De qualquer forma, a tese de Acemoglu et. al. (2005a) não explica como os magnatas conseguiram o apoio dos comuns para “reescrever as instituições”. Isso só acontecera, numa leitura *weingastiana*, porque a incompetência de Edward levava a uma coalizão de interesses contra o próprio rei: atingira-se a “pedra focal” de Weingast ao redor da qual a oposição se mobiliza.

Era, afinal, a existência do Parlamento que permitia a organização da sociedade contra as transgressões de direitos individuais por parte do rei; destarte, a própria existência dessa instituição aumentava o custo do rei de quebrar a *rule of law*. Mas é importante ressaltar: o que verdadeiramente permitia a mobilização da oposição ao rei era o Parlamento e não o velho conselho do qual ele surgira. Isto porque a convocação pessoal dos nobres sob o antigo conselho tendia a torná-los demasiado dependentes da vontade régia (Torres, 1989, p. 269). Tendendo a transformá-los em conselheiros do rei, enfraquecia-lhes a capacidade de oposição. Somente os Comuns, delegados dos homens livres do reino e por eles escolhidos nas assembleias a nível local (que já existiam muito antes do próprio Parlamento), podiam afirmar sem delongas estar representando os interesses de alguém que não o próprio rei⁸⁷.

⁸⁷ Isto é, o costume feudal e a própria ideia de monarquia implicava que os nobres deveriam sempre agir em prol do interesse do rei. No fundo eles eram convocados para endossar a vontade do rei; então até

Assim sendo, é mister ressaltar que os barões foram atores importantes na transformação do velho conselho no parlamento. Aproveitando-se da presença dos MPs, os nobres podiam mais facilmente defender-se do clientelismo político que grassava no antigo conselho. Isto é, ao “institucionalizar o controle da Coroa pelas forças vivas do reino” (Torres, 1989, p. 219), o baronato, ao mesmo tempo em que granjeava a si próprio o título de líder político dessas mesmas forças, criava uma espécie de seguro político para que seus integrantes não fossem cooptados pelo rei, já que tal particularismo seria (e foi em várias ocasiões) fervorosamente atacado pelos Comuns⁸⁸.

O benefício do parlamento para os Comuns era ainda mais óbvio. Nos quarenta primeiros anos do século XIV, os MPs aprenderam que podiam comprar participação política em troca de impostos: podiam usar o poder da bolsa para caracterizar como ilícitas várias arbitrariedades tais como as *tallages*, as multas e o serviço militar forçado – sem falar que se o rei conseguia recursos por meios legítimos ele tinha menos necessidade de forçar a sua entrega. Enfim, todas as elites inglesas (aristocráticas ou não) viam no Parlamento algo valioso *per se*, pelo qual valia a pena lutar.

4.3.1 Absolutismo “Horizontal” dos Tudor

Na Inglaterra dos Tudor (1485-1603), os nobres perderam o papel “revolucionário” – de resistência à centralização do poder nas mãos do rei – que tão fervorosamente desempenharam em tempos medievais. Henrique VIII (1509-1547) conseguiu com sucesso desmilitarizar a nobreza, forçando-a a abandonar suas comitivas armadas (seus servidores militares privados) e seus castelos fortificados. Em 1500, todos os pares (*peers* – a alta nobreza) da Inglaterra estavam armados; ao tempo de Elizabeth (1558-1603), calculava-se que somente metade da aristocracia tinha experiência de combate (Anderson, 1974, p. 145). Por um lado, esta conversão da aristocracia inglesa às atividades comerciais mais cedo do que em qualquer outro país da Europa se explica pela igualmente precoce revolução agrícola inglesa, que criou o

mesmo para negar-lhe ajuda financeira os nobres precisavam tergiversar, dizendo como a tributação iria empobrecer o reino e indiretamente o rei.

⁸⁸ A lista de benefícios que o parlamento trazia aos barões é grande, mas podemos concluí-la com mais alguns motivos pelos quais a aristocracia poderia desejar a incorporação política dos comuns: para que diminuísse a pressão fiscal antes nela concentrada; para ter ao seu lado uma voz popular cujas queixas serviriam de base para justificar os seus próprios pedidos de reforma governamental (Harriss, 1975, p. 98); e, por último, como que prevendo a importância crescente das forças sociais emergentes de homens livres, para impedir que a expansão da administração real criasse uma aliança entre a coroa e a pequena e média nobreza em detrimento dos antigos magnatas.

capitalismo agrário caracterizado pelo trinômio grande proprietário – arrendador – trabalhador rural assalariado⁸⁹. Mas por outro, a pacificação dos nobres foi resultado de um século de extenso patrocínio político em que os grandes lordes foram convencidos a abandonar suas redes de poder local em troca de benefícios políticos e financeiros na corte real.

Além disso, para enfraquecer ainda mais os nobres – isto é, para suprimir a dominação que estes ainda exerciam sobre as redes de poder, influência, prestígio e patronato nos condados – os Tudor procuraram constituir uma classe de fidalgos (*gentry*) rica no campo, que seria dependente da Coroa (e não da aristocracia) em suas possibilidades de ascensão e de poder. Assim, Lachmann (2000) coloca que os Tudor foram eficazes em construir uma espécie de absolutismo “horizontal” na Inglaterra: ao mesmo tempo em que melhoraram a máquina da administração central⁹⁰, aliaram-se (ao invés de subjugar, o que constituiria um absolutismo “vertical”) com a fidalguia rural⁹¹. Consequentemente, os esforços de Henrique VIII e Elizabeth para debelar possíveis concorrentes (a aristocracia) à sua autoridade no nível “nacional” eliminaram por completo a chance de essa mesma autoridade ser exercida a nível local, pois agora a *gentry* se via mais forte do que nunca⁹².

Cabe perguntar: como exatamente a Coroa Inglesa fortaleceu a fidalguia em detrimento dos pares? Fê-lo, principalmente, através da doação – e venda a preços subestimados – de parte das terras que confiscara dos mosteiros e conventos após seu rompimento com o Papa no início da década de 1530. A história do rompimento de Henrique VIII com a igreja católica é bem conhecida. Ele queria se divorciar de sua esposa Catarina de Aragão, que tinha produzido apenas uma herdeira, Mary. Como o papa se recusasse a conceder-lhe a anulação do casamento, ele estabeleceu a

⁸⁹ Ver Brenner (1985 e 1989) e Wood (1999) para a transição do feudalismo para o capitalismo na Inglaterra.

⁹⁰ A Coroa criou uma série de novos tribunais que exerciam poderes judiciários e administrativos sobre determinadas regiões geográficas (Gales, Norte e Oeste), sobre determinadas pessoas (*Wards, Exchequer [Tutelas, Tesouro]*) e para determinadas categorias de delito; tribunais estes que estavam submetidos a um controle régio superior do que o tradicionalmente exercido sobre os tribunais de Direito Comum. Além disso, os tribunais de prerrogativa régia dispunham de funcionários da coroa mais preocupados com a administração rápida e “eficiente” da justiça do que com tradições e arcaísmos legais (Stone, 1972, p. 122).

⁹¹ Aqui também podemos citar os esforços dos Tudor em trazer “comuns” (não-nobres e não clérigos) ao governo. Apesar de eles não terem substituído os “notáveis”, já no governo de Henry VII (1485-1509) havia comuns nos tribunais reais, no Conselho Privado e noutros órgãos administrativos importantes.

⁹² Apesar de indicar membros da baixa nobreza para a ocupação de cargos reais nos condados (donde se destacam os juízes de paz), a coroa não teria recursos para torná-los parte de uma burocracia assalariada a seu comando.

independente Igreja Anglicana⁹³, da qual imediatamente declarou-se chefe⁹⁴. Acontece que divorciar-se da Igreja de Roma num país ainda eminentemente católico não era tarefa política fácil. É por isso que o rompimento com o papado foi realizado através de uma série de atos do Parlamento na década de 1530: procedendo assim, o rei demonstrava que contava com o suporte do reino para sua ousada decisão (ver Konnert, 2006, p. 134 e Perry et. al., 2009, p. 386). Como já foi apontado, esse suporte político no Parlamento, que envolvia a promulgação de nova e radical legislação, foi comprado através da transferência das terras dos mosteiros para a fidalguia rural – igualmente, a coroa arrebatou o favor da *gentry* indicando-a para “cargos” reais, como o de juiz de paz, que antes eram apenas ocupados pelos magnatas. É por isso que a *gentry* se opôs obstinadamente às tentativas de Mary I (1553-58) e dos papas futuros de reviver a autoridade da Igreja Romana. Uma devolução dessa autoridade significaria, obviamente, a perda das novas fontes de renda agora sob o controle da *gentry*; mas talvez ainda mais importante, a devolução dessa autoridade significaria a perda do novo papel social que os cavaleiros de condado estavam começando a adquirir. A dissolução dos mosteiros e a cooperação íntima entre fidalgos e coroa ao longo do século XVI haviam passado o grosso da administração local (educação, “serviço social”, festivais, milícia, cobrança de impostos, justiça, etc.) das mãos do clero e aristocracia para a pequena nobreza (*gentry*) e para os eclesiásticos leigos⁹⁵. Agora cada vez mais era a *gentry* quem fazia a intermediação entre a coroa e os contribuintes, isto é, cada vez mais era ela quem presidia os tribunais “reais”, responsáveis entre outras coisas pela cobrança de impostos. Por fim, agora era a *gentry* que passava a cobrar os dízimos, antes recolhidos pelos tribunais do clero.

Lachmann (2000, p. 106-112) lembra, entretanto, que a devolução da autoridade aos fidalgos acabou fugindo ao controle da coroa. Esta esperava, como já havíamos notado, tornar os fidalgos dela dependentes nas suas possibilidades de ascensão; ou seja,

⁹³ Vale notar que apesar de “formalmente” protestante, a Igreja Anglicana lembrava muito a católica em sua doutrina e organização. Por exemplo, a organização da Igreja Anglicana não era presbiteriana (método de “governança” em que a autoridade sobre a igreja local não reside na figura do bispo, mas sim numa congregação de pastores eleitos), como o calvinismo, mas sim episcopal. A diferença principal era que o chefe da Igreja passava a ser o chefe do estado inglês, e não o Papa. É importante ressaltar as similaridades entre as duas religiões porque elas permitiram uma transição muito mais pacífica (na Inglaterra não houve as guerras religiosas – entre calvinistas e católicos – que devastaram a França entre 1562-98).

⁹⁴ Após o estabelecimento da Igreja independente, Henry casou-se com sua amante Anna Bolena (em 1533), com a qual teve Elizabeth, a futura rainha.

⁹⁵ No passado fazia sentido diferenciar os clérigos dos “sacerdotes leigos”, isto é, padres/pastores que não faziam parte de uma ordem religiosa (que não eram do clero, formalmente falando) e que por isso viviam junto às comunidades e não em mosteiros.

queria que em última instância os Juízes de Paz (JPs) tivessem uma orientação pró-corte e a ela continuamente se reportassem. Mas ao enfraquecer o círculo de poder dos magnatas nos *shires* – quando Elizabeth os forçou a dissolver suas comitivas armadas eles não tinham mais como intimidar os proprietários menores – a coroa inelutavelmente permitiu que facções de fidalgos se apoderassem das “comissões da paz” (o principal órgão de governo local, administrado pelos JPs). O número limitado de famílias de fidalgos que tinham influência política em cada condado ensejava que sempre que a coroa quisesse demitir um JP recalcitrante, ela se via igualmente limitada na sua escolha de substitutos. Se uma parte substancial dos JPs de um condado adotasse políticas contrárias aos interesses régios, não seria possível à coroa substituí-los todos por juízes de igual estatura, ou que pudessem manter o mesmo grau de governabilidade⁹⁶. De qualquer forma, a coroa sempre tinha alguma margem de manobra para negociar e mesmo “manipular” as facções: a situação da coroa estava melhor do que anteriormente, quando uma grande família aristocrática dominava toda a comissão da paz; isto é, as facções dos fidalgos não simplesmente tornaram-se novos magnatas porque a competição entre as facções – cada vez mais ancoradas em identidades religiosas (puritanos contra anglicanos, por exemplo) – impedia que um único grupo monopolizasse o poder decisório.

Em última instância, a coroa não podia exercer diretamente sua autoridade nos *shires* porque não tinha recursos para empregar uma burocracia assalariada ou para “subornar” toda a fidalguia; por isso tinha que depender dos não-pagos JPs. De qualquer forma, talvez Henrique VIII tivesse tido mais sucesso na cooptação dos fidalgos se não tivesse gasto boa parte do que confiscara da Igreja na guerra. Com efeito, a belicosidade de Henry VIII contrasta com a probidade financeira de seu antecessor. Henry VII (1485-1509) havia sido tão bem sucedido em aumentar as receitas provenientes das terras reais que ele só teve que recorrer ao parlamento uma vez. Na época de sua morte, deixara a seu filho uma fortuna pessoal de 1,25 milhão de libras, que este desperdiçara em intervenções fracassadas (1512-14 e 1522-25) no Norte da França, parte de sua rixa pessoal com François I⁹⁷. Mas foi ironicamente nos anos após o confisco das terras da Igreja que Henrique se viu em grandes dificuldades financeiras. Apesar da venda dessas

⁹⁶ Ver Lachmann (2000, p. 106-112) para um estudo de como a orientação originalmente “nacional” dos JPs vai dando lugar à local, isto é, como a *gentry* vai aos poucos se apoderando da capacidade *de facto* de nomear administradores. Na classificação do autor, em 1562, 38% dos JPs tinham “orientação local”. Em 1626, esta cifra sobe para 51%. Esse divórcio progressivo entre “Corte e Country” estará no âmago das causas que levaram à guerra civil, como veremos na próxima sessão.

⁹⁷ Henrique entrara nessas guerras como aliado do Sacro Império contra François I.

terras terem lhe gerado aproximadamente 800 mil libras⁹⁸, seus gastos com novas incursões na França e conflitos na Escócia na década de 1540 custaram três vezes esse valor (Tallet, 1992, p. 175). Teria, portanto, que se reunir com o Parlamento, do qual também receberia aproximadamente 700 mil libras na forma de subsídios (no período de 1537-49). Desejaria ter recebido muito mais, mas as suas interferências excepcionalmente fracassadas na rivalidade Valois-Habsburgo (França contra Espanha) não lhe conferiram legitimidade alguma. De fato, na grande guerra externa com a França de 1543-1551, que tinha como objetivo a tomada de uma única cidade portuária (Boulogne), Henrique e depois Edward VI (1547-53) dissiparam todos os recursos que lhes tinham sobrado depois dos gastos com a compra do apoio político das novas elites⁹⁹.

A venda ou cessão das terras da Igreja é citada por vários autores (Ertman, 1997; Lachmann, 2000; Stone, 1972; Mann, 1986, etc.) como o grande desperdício das chances de a Coroa Inglesa desenvolver um forte absolutismo. Argumenta-se que se os Tudor não tivessem desperdiçado sua nova riqueza com inúteis guerras no continente, a Coroa não precisaria ter vendido a maior parte das terras monásticas e poderia ter usado sua renda anual para imunizar-se das exigências do parlamento (já que não precisaria convocá-lo com a mesma frequência) e para equipar um exército permanente, dois componentes indispensáveis para um absolutismo no estilo europeu. O desperdício desses recursos também obrigou a Coroa a ceder às exigências do Parlamento, sempre reivindicando mais autoridade na legislação e mais controle sobre as contas públicas.

Para Stone (1972, p. 118), no governo de Elizabeth (1558-1603), a rainha e seus conselheiros abandonariam a maior parte da ambição Henriquiana de construir um absolutismo *a la* Espanha. Passariam a gerir as instituições tais como elas se encontravam e não haveria maiores inovações em matéria de política até o governo dos Stuart. O período de Elizabeth provaria que, além do Parlamento, a sobrevivência de outra instituição medieval, o Direito Comum, brecaria os últimos lampejos de ambição absolutista. No caso *Cavendish* (1587), o tribunal das *Common Pleas* (um tribunal que julgava casos relativos à propriedade que não envolviam diretamente o rei) impediu o

⁹⁸ Segundo Dietz (1964, *apud* Lachmann, 2000, p. 104), a Coroa realizou apenas 30% do valor real das terras monásticas vendidas (isto é, elas valiam mais ou menos 2,5 milhões). Vimos que a venda das terras abaixo do seu valor real era uma maneira de comprar o apoio das elites leigas. Além disso, a pressão da guerra forçou Henrique a vender mais rapidamente do que desejaria os territórios confiscados.

⁹⁹ O patronato e a guerra custaram a Henrique VIII três quartos do que havia arrecadado com a Reforma. Seus sucessores, Edward VI, Mary I e Elizabeth gastaram o que sobrara com o patronato. No início do governo de Elizabeth, a quantidade de terras em poder da coroa voltou ao nível pré-reforma. Por volta de 1640, a coroa só detinha 2% de todas as terras do reino (Cooper, 1967, pp. 420-21).

governo de multiplicar cargos jurídicos (uma maneira extra-parlamentar de gerar receita), pois julgou que tal pulverização era uma afronta aos direitos de propriedade daqueles que já detinham cargos, que caso contrário teriam que dividir as comissões, honorários e multas de que se apropriavam com os novos *office-holders*. Ademais e diferentemente da Espanha, Suécia e França, em que as respectivas Coroas haviam conseguido se apropriar do monopólio da prata/ouro, cobre e sal, respectivamente, Elizabeth foi privada de salvaguardar o monopólio das grandes reservas de carvão inglês em 1568, quando juízes do Direito Comum deram ganho de causa ao conde de Northumberland, criando assim precedentes para que vários outros nobres e fidalgos pudessem clamar direitos sobre o carvão encontrado em suas propriedades.

Stone (1972, p, 121) conclui que a administração Elisabetana – ao antepor a boa vontade política à eficiência fiscal¹⁰⁰ e cultivar boas relações com a *gentry* do governo local – privou a Coroa da possibilidade de ajustar os velhos tributos às novas condições. O último tributo criado datava de 1522 e demorariam mais 100 anos para um novo ser inventado e o *book of rates*, no qual se declarava o valor dos impostos de importação, só fora alterado uma vez em 80 anos. Quando os Stuart assumiram (1603), os proprietários já estavam acostumados à evasão fiscal e à sub-avaliação de suas propriedades; por isso que os esforços dos Stuart para se apoderar de uma parte maior da renda nacional iriam gerar tanta oposição, como veremos na próxima sessão.

4.3.2 O Governo Despótico dos Stuart

Quando Jaime I (1603-1625) foi coroado, a Inglaterra era um dos países menos taxados da Europa. Uma breve comparação com outros países mostra que em, 1600, a receita pública inglesa totalizava apenas 10 gramas anuais de prata por cabeça, enquanto as coroas espanhola (Castela) e francesa extraíam de seus súditos, respectivamente, 54 e 23 gramas. A Holanda estava logo atrás de Castela, com 47 gramas por cabeça, mas tornar-se-ia logo no começo do século XVII a nação mais pesadamente taxada da Europa. Explicamos a leveza do fisco inglês nessa época em parte porque os Tudor

¹⁰⁰ Segundo Adams (1993, p. 243), Elizabeth é creditada por ter proferido: “Eu preferiria que o dinheiro estivesse nos bolsos de meu povo do que em meu tesouro”. Em seu livro, Adam coloca Elizabeth como uma das melhores governantes de todos os tempos (*Good Queen Bess*), pois acredita que a rainha deliberadamente sub-taxava o seu povo, como se ela tivesse trocado a benção de seu povo por um fisco moderado. De qualquer jeito, o autor defende seu argumento de que a probidade administrativa da rainha foi inigualável alegando que seu governo foi o único que não entrou em bancarrota no período.

trocaram o apoio político e religioso de que necessitavam no Parlamento por uma devolução da autoridade da *gentry* e da burguesia ao campo e às cidades, o que inevitavelmente significava um maior controle econômico destes grupos sobre seus próprios recursos e – consequentemente – menor taxaço. Outro fator importante que explica a reduzida carga tributária inglesa é o fato de que, desde 1453, as incursões da coroa na Europa foram muito infrequentes perto da situação anterior. Malgrado tenhamos visto que os Tudor se engajaram em algumas batalhas mal planejadas no Continente, a Inglaterra Tudor foi relativamente pacífica e por isso seu aparelho fiscal-administrativo não sofreu as mesmas pressões que os principais beligerantes continentais tiveram que suportar durante os 150 anos de conflito entre as dinastias Valois (depois Bourbon) e Habsburgo (1494-1653), sem falar da Guerra dos 30 anos (1618-1648), que matou 30% da população alemã (a maioria por fome e pestilências causadas indiretamente pela guerra).

Assim, não só a taxaço per-capita na Inglaterra era pequena até o século XVII, como também o número de funcionários reais era parco para os padrões espanhóis e franceses. Em 1600, por exemplo, MacCaffrey¹⁰¹ estimou que a Coroa inglesa só tinha à sua disposição 1.200 funcionários permanentes, ou um para cada 4.000 habitantes. Já na França, estas duas cifras chegavam respectivamente a 40.000 a 400 (nesta época a população francesa era de aproximadamente 19 milhões versus quatro milhões e meio na Inglaterra e país de Gales). É claro que esta comparação é injusta, pois sabemos que na Inglaterra dos Tudor a administração “formal” da Coroa era suplantada por vastas redes de patronato que a conectavam aos governadores de condado, xerifes, prefeitos, condestáveis e juizes de paz, os quais faziam o “trabalho da Coroa” sem serem empregados diretos, isto é, o peso principal da administração local fora deixado nas mãos da fidalguia e dos notáveis urbanos. Na França do século XVII, por outro lado, a administração real, principalmente na figura dos *maîtres des requêtes* (que mais tarde virariam os intendent), já tinha chegado diretamente às províncias. De qualquer jeito, o contraste entre o desenvolvimento fiscal-administrativo dos dois países aparece perfeitamente no fato de que, por volta de 1620, o rei francês tirava da província da Normandia recursos fiscais equivalentes ao que Jaime I recebia de toda a Inglaterra e país de Gales.

¹⁰¹ Citado em Brewer (1989, p. 12).

Jaime I e, principalmente, Charles I (1625-49), estavam determinados a mudar esta situação. Para se ter uma ideia do estado calamitoso em que se encontravam as finanças públicas, em 1617, ano de paz, Jaime não pôde evitar um déficit de 36.000 libras, aproximadamente 10% do orçamento do ano. A diminuta renda permanente oriunda de suas terras e dos *customs* (tarifas de exportação e importação), no valor de aproximadamente 270.000 libras, corroborava assertivas de que a Coroa inglesa não tinha dado passos inéditos à construção de um perpétuo *tax-state* desde o governo de Edward III. Por outro lado, a luxúria com que Jaime entretinha seus cortesãos e a sua falta de habilidade em impedir que nenhuma facção se apoderasse do mercado político da Corte (onde se distribuía favores, empregos, pensões, etc.) gerou a fúria e a indignação de vastas e não tão privilegiadas camadas da *gentry* cujo lócus de ação era singularmente o condado e que, portanto, não tinham acesso a essas redes de patronato. Stone (1965, p. 775) calculou que no período que vai de 1603 a 1628 um total de mais de dois milhões de libras (totalizando uma média anual de aproximadamente 107 mil libras) foi dissipado em variegadas formas de patronato, presentes e festas extravagantes da casa real. Para custear tamanha despesa, a Coroa começou “a reviver estratégias feudais e neo-feudais” (Anderson, 1974, p. 162) em busca de receita fiscal independente do Parlamento. No início do governo de Charles, pela primeira vez na história da Inglaterra a venda de cargos constituiu-se como importante rendimento, chegando a 30% das receitas em alguns anos (Aylmer, 1961, p. 248 *apud* Anderson 1974, p. 162). O zênite desse processo de venalidade e apropriação privada das posições públicas ocorreu na década de 1620, quando o Duque de Buckingham – por sua vez o cortesão a quem Jaime I mais dispensava a sua generosidade – coloca a leilão todos os títulos possíveis, desde os bispados aos cargos de juízes.

Por causa da corrupção e favoritismo que pareciam grassar na corte do governo dos primeiros Stuart, vai se formando uma oposição que muitos historiadores (Brewer, 1989, Pincus, 2009, Stone, 1972, etc.) denominaram de *Country* versus *Court* (País/Campo versus Corte). Os grupos que podem ser grosseiramente enquadrados sob a ideologia da Corte eram aqueles que tinham acesso direto às riquezas da Corte: boa parte dos magnatas/aristocratas, os bispos, os oficiais do governo em Londres, os mercadores que deviam seus privilégios às cartas de monopólio emitidas pelo rei, etc. A ideologia *Country* já era mais difícil de definir, pois era ultimamente composta de todos aqueles cujo poder econômico excedia o político: mercadores independentes, nascentes empreendedores industriais, boa parte da *gentry* do campo que já começara a cercar suas

propriedades e empregar trabalho assalariado, etc. (ver Perry et. al., 2009). Mas no sentido de que foram engendradas pelo absolutismo “horizontal” dos Tudor, as duas ideologias eram os lados opostos da mesma moeda (Lachmann, 2000). Porquanto todo esforço que Henry VIII e Elizabeth fizeram para atrair os magnatas à corte teve como contraparte a cessão de poder sobre as relações agrárias, tribunais de direito comum, governo local e principalmente sobre o Parlamento, à elite da *gentry*. O divórcio entre o governo nacional, dirigido pela corte, e o local, dirigido pela *gentry*, causou um grande estranhamento nas partes mais “provincianas” da última em relação à política e cultura da capital¹⁰². Esse estranhamento também era refletido no fato de que a *gentry* tinha criado as próprias organizações políticas, a própria cultura administrativa, indicava os próprios pastores (*ministers*) protestantes – alguns membros tinham até adotado uma religião que deplorava o “acordo anglicano” da Coroa¹⁰³; enfim, a *gentry* tinha criado uma ideologia política e econômica própria, a qual serviria como formadora de unidade e resistência quando ela se visse ameaçada (lembrar Weingast), capaz até de romper as barreiras religiosas tão claras nas disputas das facções pelo poder em cada condado. Esse estranhamento poderia ter continuado um simples estranhamento, mas ele virou desgosto e depois ferrenha resistência quando Charles I e o Arcebispo Laud quiseram restaurar o controle real sobre as nomeações clericais e mesmo tirar dos eclesiásticos leigos o controle sobre os dízimos. Para completar, o governo de Charles I atacaria a *gentry* em mais duas frentes: tentaria governar sem o Parlamento – que era o instrumento principal mediante o qual a *gentry* fazia suas reivindicações e apelos de reforma – e tentaria infringir antigos direitos de propriedade que os partidários da *Country* consideravam mais do que sagrados.

Mas os tempos estavam mudados e os cavaleiros de condado já não eram mais tão indefesos e manipuláveis como em tempos medievais. Mais do que em qualquer época anterior, o período dos Stuart viu o nascimento de líderes parlamentares, pessoas

¹⁰² É irresistível citar a crítica cultural – na visão de Stone (1972, p. 189) – da ideologia da Corte pelos partidários da *Country*: “O País é antes de mais nada um ideal... É a visão da superioridade ambiental do campo sobre a cidade; o Campo era pacífico e limpo..., a Cidade era feia, suja e barulhenta. Também era uma visão da superioridade moral sobre a Corte; o País era virtuoso, a Corte malvada; o País era frugal, a Corte extravagante... o País era saudável, a Corte doente; o País era honesto, a Corte corrupta...o País era defensor das antigas liberdades e hábitos, a Corte a promotora das novidades administrativas e das novas práticas tirânicas; o País era solidamente protestante, até mesmo puritano, a Corte profundamente contaminada de tendências papistas.”

¹⁰³ Estamos falando dos puritanos, protestantes “radicais” que achavam que a Igreja Anglicana era muito parecida com a que havia substituído. Os puritanos queriam purificar aquilo que chamavam de vestígios papistas (ver Konnert, 2006, p. 141 ss.): achavam que a doutrina da igreja anglicana era muito semelhante à católica e queriam substituir o sistema episcopal pelo presbiterianismo.

com experiência política e a capacidade não dissimulada de dizer que se guiavam sob os ideais da *Country* e que respondiam primeiro às suas comunidades antes de qualquer outra coisa. Contra um rei que afirmava a teoria do “direito divino da monarquia” e para quem o Parlamento era em essência um “tribunal do rei”, esses líderes políticos que estavam surgindo lutaram ferozmente nas sessões de Westminster: emanando a ideologia *Country*, eles queriam que os cargos locais permanecessem em mãos locais, diminuição da autoridade episcopal, uma reforma moral e financeira da Corte, o escrutínio parlamentar sobre o executivo, a convocação frequente dos representantes, a passagem de projetos de lei que diminuíssem os efetivos do exército (*standing army*), etc. (Brewer, 1989; Stone, 1972).

Vejamos agora a lista de transgressões perpetradas por James e, mormente Charles, que pareciam tornar a revolução inglesa (1640-60) inevitável. A melhor análise das causas constitucionais que levaram à revolução é de North e Weingast (1989), a qual resumiremos abaixo.

Para diminuir a necessidade de convocar o Parlamento e/ou responder aos seus pleitos, os Stuart desenvolveram uma série de táticas tributárias funestas. Através das chamadas “novas imposições”, que na verdade eram tentativas de ressuscitar privilégios feudais, aumentaram os impostos de exportação e importação sem o consentimento parlamentar. Este processo culminou na tentativa de cobrar o odiado *Ship Money* – um antigo tributo aplicado sobre as cidades costeiras em tempos de guerra – num ano de paz, em 1634. O sucesso inicial do tributo prometia deixar a coroa quase independente dos subsídios parlamentares¹⁰⁴, mas em poucos anos o sucesso virou malogro pela recusa dos Juízes de Paz a continuar cobrando o tributo em tempos de paz.

Outra forma de levantar recursos era através dos empréstimos. Como não havia ainda nenhum banco público ou outra forma de financiamento de longo-prazo, a Coroa teve que recorrer a financistas privados que cobravam gordas taxas de juro. Em 1604, chegou até a vender¹⁰⁵ o controle dos *customs* a um grupo de financistas que agora virariam seus principais fornecedores de crédito de curto-prazo (teriam a garantia dos

¹⁰⁴ Na segunda metade dos anos 1630, ele já estava rendendo à Coroa três vezes mais que os subsídios parlamentares (Ferguson, 2001, p. 57). Nos anos de 1634-1638, por exemplo, ele estava rendendo 150.000-200.000 libras ao ano.

¹⁰⁵ De difícil tradução, a operação de *tax-farming* era quando a Coroa vendia a alguém o direito de cobrar impostos em seu nome, que em troca do dinheiro adiantado à Coroa ficava com uma bela comissão dos tributos coletados. O *tax-farming* era, essencial e contabilmente, o mesmo que um empréstimo, pois, em troca de um adiantamento inicial, a coroa se privava de várias “parcelas” de rendimento futuro, deduzidas, na forma de comissões, das remissões periódicas que os arrendatários de impostos (*tax-farmers*) faziam à coroa.

impostos futuros, por eles coletados). No entanto, muitos dos empréstimos tomados pelos Stuart eram na verdade exações forçadas: Jaime levantou dessa forma 110 mil libras em 1605/6 e outras 100 mil em 1617, para dar dois exemplos. Além disso, nem sempre a Coroa pagava os empréstimos em sua totalidade e muito menos o fazia nos prazos prometidos¹⁰⁶.

Outros artifícios empregados para arrecadar receita eram: a venda de monopólios, de patentes, e a venda de cargos propriamente ditos, como já havíamos colocado. Por último, a Coroa procurou reviver um antigo direito feudal: a chamada *purveyance*, a compra de artigos a um preço menor que o de mercado sob alegação de “máxima necessidade” (no entanto, sem o consentimento do parlamento). Todos esses artifícios fiscais na prática pesavam como impostos, mas assim procedendo a Coroa livrava-se de ter de discutir a sua legalidade com os parlamentares. Por causa dessas transgressões, as escaramuças entre a Coroa e o Parlamento eram gritantes¹⁰⁷. Ocasionalmente a ainda grande importância financeira do Parlamento – não obstante todas as estratégias de tributação “sem consentimento” – forçava a Coroa a assinar estatutos que continham um substrato de ideologia *Country*. No Ato do Subsídio de 1624, por exemplo, especificava-se para onde deveria ir o dinheiro coletado pelos vários subsídios (ver Seaward, 2007, p. 49). Para que tal reivindicação não ficasse “apenas no papel”, o ato levou à criação de oito cargos especiais de tesoureiros – que responderiam ao parlamento – para quem o dinheiro dos subsídios deveria ser confiado, e não para o tradicional *Exchequer* (Tesouro Real). No mesmo ano, o Parlamento passou o Estatuto dos Monopólios, proibindo a concessão de patentes a indústrias em troca de dinheiro. Na prática, porém, esses avanços duravam pouco, pois – como a lei é sempre manipulável nas cortes de Direito – a Coroa podia comprar juízes e/ou demitir os que não conseguia domar¹⁰⁸. Nas cortes inferiores de Direito Comum que não lhe dissessem

¹⁰⁶ Assim, por exemplo, o empréstimo forçado de 1617 só foi liquidado em 1628 (ver North e Weingast, 1989, p. 810).

¹⁰⁷ Convém ressaltar que nunca nesse período a Coroa conseguiu adquirir auto-suficiência completa de recursos e, portanto, viu-se obrigada a convocar o parlamento. Nas suas sessões, os Comuns frequentemente conseguiam impor sua vontade sobre a Coroa, forçando-a a aceitar o escrutínio de suas comissões de inquérito. Ertman (1997, p. 184) cita, entre outras, as comissões para investigar a Marinha (1608, 1618, 1626) e os rendimentos dos funcionários (1610, 1623, 1627).

¹⁰⁸ Vale citar o famoso juiz Edward Coke, que também era um líder parlamentar. Na sua batalha política contra a coroa, clamava que a Magna Carta já havia há muito tempo garantido os direitos “inalienáveis” dos ingleses, como o julgamento por júri, *habeas corpus*, igualdade perante a lei, liberdade contra a prisão arbitrária e controle parlamentar da taxaço (Drew, 2004). Em 1610, na posição de *Chief Justice* (Juiz do Supremo), Coke declarou que nem a vontade do rei nem os atos do parlamento eram válidos caso entrassem em conflito com o Direito Comum. Mas como naquela época a separação de poderes ainda não era tão clara – ou mesmo que fosse não era tão respeitada – Coke foi transferido para um tribunal menor

respeito diretamente, o rei não podia e nem teria interesse em interferir, mas as chamadas cortes de prerrogativa (entre elas a odiada *StarChamber*¹⁰⁹) podiam dar caráter legal aos estatutos e leis passados pelo rei fora das sessões parlamentares. Consequentemente, o rei podia – mesmo que a grandes custos, pois não podia cooptar todos os juízes – passar por cima da legislação parlamentar.

Entretanto, sabemos que ignorar os estatutos parlamentares numa época em que a oposição parlamentar era aferrada muito provavelmente significava dar adeus aos subsídios parlamentares. Consciente disto, Charles passou toda a década de 1630 sem convocar o Parlamento, período que ficou conhecido como os “11 anos de terror” (1629-40). Todavia, a fraqueza e a completa incapacidade de Charles consolidar o absolutismo “continental” que tanto queria ficaram patentes após a revolta dos escoceses¹¹⁰, que rompera em 1637. Entre 1637-9, a guerra custou uma média de 900 mil libras por ano (MacDonald, 2003, p. 163), muito mais que o arrecadado com o *ShipMoney* ou qualquer outro artifício nefasto. O peso fiscal dessa guerra derrubou o “absolutismo” de Charles. Apesar de modesto em comparação com o continente – os holandeses estavam gastando aproximadamente dois milhões de libras em suas operações militares e os franceses e espanhóis, três milhões – tal peso foi suficiente para o “pobre” Charles convocar os parlamentares em 1640. Em poucos meses, a derrota na Escócia estava patente, pois as próprias forças militares do rei recusavam-se a continuar lutando. A desmoralização infligida pela derrota, somada a perda de apoio da City de Londres (cujos principais financistas vinham-lhe emprestando dinheiro até então) não deu ao rei escolha senão aceitar uma série de reformas no ano seguinte¹¹¹: começara a revolução inglesa. No entanto, até meados de 1641 ninguém ainda pensava em empunhar armas contra o desmoralizado rei; afinal, boa parte de seus instrumentos de poder arbitrário havia ruído. O que mudou tudo foi a violenta rebelião na Irlanda, em

onde pudesse fazer menos “mal”. Como declarasse uma carta real ilegal em 1616, foi finalmente demitido; após esse episódio, voltou à carreira política como líder da oposição no Parlamento.

¹⁰⁹ Odiada pela elite da *gentry*, é claro. Barrington Moore (1967, p. 39) coloca que a Câmara Estrelada era a principal proteção que os camponeses tinham contra o avanço dos cercamentos (*enclosures*).

¹¹⁰ A revolta começou quando os ministros presbiterianos escoceses, aliados à nobreza, resistiram militarmente à tentativa de Charles I e Laud (o arcebispo de *Canterbury*) imporem a organização eclesiástica inglesa na escócia (a governança da Igreja Anglicana era episcopal).

¹¹¹ Entre elas, as várias cortes de prerrogativa real – Câmara Estrelada (*StarChamber*), Corte do Alto Comissariado, Conselho de Gales, Conselho do Norte, etc. – foram abolidas; o *Trienal Act* passou, pelo qual os parlamentos tinham que ser convocados a cada três anos; reiterou-se novamente a impossibilidade de o rei aprovar tributos sem consentimento; Laud foi caçado e sua política de perseguição aos puritanos repelida; etc.

outubro de 1641¹¹². A necessidade de detê-la implicou a constituição de um novo exército; como a Inglaterra se encontrava em um vazio de poder – após a destruição dos tribunais e administração carlistas pelo Parlamento –, a luta pelo controle do exército lançou o Parlamento e o rei na guerra civil.

4.3.3 Discussão

Tal qual fizemos na sessão 4.1.3, compete aqui interpretarmos os fatos históricos recém-narrados à luz da teoria. Entre as questões cruciais que prontamente nos vêm à cabeça, convém destacar três. Por quê, mesmo séculos depois de o Parlamento já ter consolidado sua autoridade legal na tributação e legislação, ainda não podíamos considerar os reis ingleses como parte daquele pequeno e raro grupo de monarcas constrangidos pela *rule of law*? Ora, a breve excursão que fizemos sobre as arbitrariedades dos Stuart provou que eles ainda alteravam contratos e direitos unilateralmente. Já no que concerne à guerra civil, por que a Coroa e a oposição não puderam conciliar suas diferenças sem o derramamento de sangue? Por último, como os constitucionalistas explicariam a revolução de forma diferente dos “economistas políticos”?

As transgressões de direitos perpetradas pelos Stuart indicam claramente que a Inglaterra ainda não era governada por uma monarquia constitucional. Mas não tinha sido – já na idade média – a institucionalização da oposição entre o rei e os barões condição suficiente para limitar a evolução do sistema de governo inglês a uma única direção possível, a do constitucionalismo? Outrossim, não carrega a convocação dos representantes territoriais ao Grande Conselho indícios de que na Inglaterra Medieval já havia pelo menos um pequeno protótipo do que seria a democracia moderna, “aquela em que a decisão sobre o que a todos concerne não é feita direta e imediatamente por todos e por cada um” (Torres, 1989, p. 265)? Responder sim à segunda pergunta é responder não à primeira. Malgrado tenhamos descrito que Isabela e Mortimer “escolheram” depor Edward II pela legalidade do parlamento, em sua época os Comuns estavam apenas brotando como forças sociais importantes e ainda demoraria muito para que atingissem a sua independência completa dos magnatas (só no final do tempo dos

¹¹² Uma insurreição de camponeses e estratos intermediários católicos contra a administração opressiva de Strafford (o *Lord Deputy of Ireland*, o responsável executivo pelo governo inglês na Irlanda), que tinha literalmente roubado terras dos irlandeses e presenteado-as a magnatas protestantes ingleses.

Tudor nasceria a *gentry* soberana). O Grande Conselho medieval na verdade era tremendamente apolítico (não-representativo) porque o assentimento dos barões criava “apenas” uma obrigação privada entre eles e seu suserano. E quando as obrigações tributárias são na verdade resultado da “negociação” entre suserano e vassalo, não há nenhum “pacto social” que possa justificar a existência de um reino, politicamente falando. Isto é, não se pode falar ainda da ideia de que o rei comprara a contribuição financeira da população em troca de proteção¹¹³, pois o reino ainda constituía apenas um bocado de obrigações feudais entre rei e vassalos. Nesta situação medieval em que a oposição potencial ao rei – isto é, aqueles que poderiam sentir seus direitos tradicionais ameaçados pela prerrogativa régia – poderia vir apenas de um corpo unido de nobres, era ironicamente muito mais fácil depor ou degolar um rei do que na idade moderna¹¹⁴, quando o número de agentes com poder político cujos interesses tinham que ser conciliados passou a ser exponencialmente maior.

Vimos na teoria de Weingast (1997 e 2005) que para a “população” se sublevar contra um “ditador”, duas condições têm de ser obtidas: (1) este ditador tem de “*raise the stakes of the game*”, ou seja, criar uma situação em que a “população” se sinta extremamente ameaçada em seus direitos e com medo de perdê-los; e (2) a população tem de concordar em relação a quais são esses direitos imprescindíveis. Parece-nos que esta teoria tem um imenso poder explicativo, cabendo apenas determinar qual é a “população” relevante em cada época ou conjuntura. O fato de cinco monarcas ingleses terem sido “depostos” nos séculos XIV e XV¹¹⁵ sugere, no mundo repleto de intrigas e inseguranças que era a Corte medieval, como as ações da Coroa facilmente podiam ultrapassar o “limite do suportável”, aos olhos de determinada facção baronial ou família dinástica que conseguia reunir forças para desafiá-la. Cabe notar, entretanto, que por normalmente serem o resultado final de desavenças entre pretendentes ao trono, as “guerras civis” medievais passavam ao largo da vida da grande maioria da população, principalmente daquela que ainda encontrava-se no infortúnio da servidão. Diferentemente das guerras civis da época moderna, nelas não estavam em jogo questões morais, religiosas ou legais; não eram guerras entre a “*liberdade*” e o

¹¹³ Ideia central nos modelos de formação de estados de North (1973), Levi (1988), Tilly (1990), Teschke (2003), etc., e no nosso próprio modelo.

¹¹⁴ Afinal de contas, Edward II morreu na prisão (1327); Richard II também estava nos calabouços quando morreu, talvez assassinado (1400); na chamada Guerra das Rosas (1455-85), Henry VI também foi aprisionado (1461); Edward IV foi forçado a fugir para a França (1470); Edward V misteriosamente desapareceu após ser mandado para a Torre de Londres (1483) e Richard III morreu em batalha em 1485, dando fim à Guerra das Rosas e início à dinastia Tudor.

¹¹⁵ Ver nota de rodapé anterior.

“despotismo”; entre as cortes de direito consuetudinário e as de prerrogativa real; entre interesses agrários e mercantis, etc.

Tudo isso muda no mundo moderno. Não há espaço aqui para descrevermos as mudanças sociais que acompanharam a transição do feudalismo para os estados “modernos”¹¹⁶. O que importa é que com o fim do feudalismo – visto aqui sob a ótica de “sistema” de dominação baronial em que os camponeses eram impedidos de desenvolverem-se como forças sociais de importância, isto é, em que a posição oprimida dos camponeses era cristalizada pela tradição – um contingente sem precedentes de pessoas foi liberada das garras da servidão e passou a estar, portanto, disponível para realizar algum tipo de contrato social com os governantes. À luz do nosso modelo, agora haveria forças vivas no reino que poderiam “barganhar” com os governos, mesmo que indiretamente através de representantes; só após essa emancipação dos comuns é que podemos modelar a política como uma forma de conflito entre as “elites independentes do estado” (conselheiros, ministros, cobradores de impostos) e os pagadores de impostos.

É claro que essa emancipação dos “camponeses” foi deveras limitada; afinal, apenas uma pequena elite tinha propriedade suficiente para ter direito ao sufrágio. Mas mesmo que a maioria da população ainda se visse alienada da política nos princípios da época moderna, vimos que já no início da era Stuart existia um eleitorado relativamente independente que estava livre para tecer opiniões sobre a administração pública; cabe, portanto, analisar como essa elite chegou ao ponto de desejar a queda do rei, isto é, quais foram os acontecimentos que ofuscaram as divergências entre a própria elite. Isto porque, apesar de na sessão anterior termos trabalhado com uma oposição “simbólica” entre *Country* e *Court*, canalizada pelo Parlamento, até pelo menos a década de 1630 havia, entre os proprietários e juristas, suficiente divergência de opinião sobre o “grau ótimo” de poder da Coroa e sobre a legalidade de suas ações¹¹⁷. Em outras palavras, até os anos críticos da administração de Charles a pedra focal de Weingast – a convergência de princípios necessária para que a “população” se una contra um governante tirano – ainda não se materializara completamente. Mas os grosseiros erros de administração e abusos dos Stuart foram aos poucos diminuindo a margem de divergência de opinião

¹¹⁶ Se o leitor tiver interesse em resumos de teorias concorrentes que explicam a transição do feudalismo para os estados modernos “absolutistas”, ver Spruyt, 2002; Gourevitch, 1978; Lachman, 2000; Teschke, 2003.

¹¹⁷ Nas chamadas *Inns of Court* (as “faculdades” onde os advogados e juristas se especializavam, mais liberais que as tradicionais *colleges*, administradas pela Igreja), os homens de leis britânicos discutiam qual deveria ser a adequada jurisdição dos tribunais privilegiados (em oposição aos de Direito Comum).

entre a *gentry* até que as *stakes* (riscos) tinham subido tanto que a revolução tornara-se inevitável.

Os principais eventos e processos que detonaram a revolução foram (Stone, 1972, p. 206-233): as perseguições de Laud¹¹⁸ contra os puritanos, intensificadas ao longo da década de 1630; a contra-revolução na teologia, em que se expressava hostilidade ao determinismo calvinista da predestinação; a suspeita de que Laud era papista, isto é, de que no fundo buscava reatar laços com Roma (essa suspeita por si só, mesmo que infundada, já colaborava para aumentar as *stakes* do jogo e unir a oposição); os frequentes anúncios de Charles, desde 1626, de que só convocaria o Parlamento enquanto este lhe rendesse bons frutos; as exações fiscais que, conquanto não mudassem o fato de que os proprietários ingleses eram provavelmente os menos taxados da Europa, eram execradas por serem inconstitucionais e mal gastas; a administração violenta de Strafford na Irlanda juntamente com a política de Laud na Escócia, que pressagiaram a muitos ingleses que logo nem suas próprias propriedades estariam mais seguras (mais um grande fator que aumentou as *stakes of the game*).

Por fim, as incoerências de Charles lhe custaram o apoio daqueles que eram seus principais fornecedores de crédito, os mercadores monopolistas com base em Londres. Em 1628-9, a Companhia do Levante teve 30 de seus principais membros encarcerados por se recusarem a pagar um aumento arbitrário de impostos sobre a importação de uvas passas (!). Além disso, a rápida expansão das concessões de monopólios contribuiu para multiplicar os pontos de atrito entre a burguesia. Apesar de por um bom tempo essas experiências ainda não terem rechaçado o apoio da elite londrina – afinal, ela devia suas concessões e “liberdades” ao rei –, ela estava tão exasperada em 1640 que recusou-se a socorrer o falido Charles.

Para terminar a discussão sobre a interpretação constitucionalista da guerra, resta observá-la do lado daqueles parlamentares que foram ao encontro do rei quando despontou a guerra civil. É preciso enfatizar que o crescimento da oposição da *gentry* que levou à revolução não deve levar o leitor a pensar que este radicalismo era voltado contra a instituição da Coroa em si. Não só a constituição inglesa não podia – e até hoje não pode – prever qualquer governo sem a figura do rei, como era do rei que ultimamente o Parlamento retirava sua autoridade (*King in Parliament*). O Parlamento

¹¹⁸ Laud queria recuperar a autoridade dos bispos sobre as agora seculares redes de patronato nos campos e nas cidades, isto é, queria tirar dos leigos o direito de nomear os pastores nos condados (e o direito de se apropriar dos dízimos).

era o canal que consorciava as forças e as reivindicações das camadas sociais intermediárias com o centro de poder; mas era justamente por isso que ele precisava ser legitimado pela existência *independente* de um centro de poder. Tal qual o moderno legislativo prefere não ser confundido com o governo – pois é na condição de oposição ao poder que ele bebe a legitimidade de seus eleitores – os revolucionários de 1640 evitaram atacar frontalmente a instituição monárquica. Para citar Torres novamente (1989, p. 325), preservar a instituição monárquica era o mesmo que preservar uma espécie de dualismo formal de poder, mediante o qual impedia-se a transferência de *todo* o poder e de *toda* a representação política para a instituição parlamentar: é muito mais confortável o privilégio da oposição, mediante a qual os parlamentares podem se denominar os intérpretes dos interesses do corpo social, do que a responsabilidade de confundir-se *inteiramente* com esse corpo social. É por isso que, a partir do verão de 1641, quando um grupo de parlamentares liderados por Pym começaram a tomar medidas inéditas e radicais, desafiando a autoridade da Coroa em todos os seus pormenores, é possível acompanhar a lenta saída dos Moderados do lado do Parlamento e sua volta para o lado do rei (Stone, 1972, p. 243). Em maio, a moção que condenava Strafford à morte venceu por 204 votos contra 59. Em novembro, o controle sobre as forças armadas venceu por 151 a 110. Em junho de 1642, com a eclosão da guerra civil, 302 membros ficaram do lado do Parlamento, ao passo que 236 deixaram Londres, a maioria para se juntar ao rei em York. E este movimento de deputados também foi acompanhado por um movimento de numerosos membros da *gentry* no campo (a conversão não é difícil de entender: estavam reagindo contra o radicalismo político contido nas exigências de Pym de controlar as forças armadas e nomear os ministros, e com o radicalismo religioso que buscava abolir o episcopado – a maior parte da *gentry* ainda era anglicana).

Narramos esses episódios para mostrar como os grupos que se sentiam prejudicados pelo rei preferiam resolver suas desavenças com ele através do parlamento. Ademais, não se tratava de um único interesse econômico que usaria seu poder *de facto* para destronar Charles e abruptamente mudar as instituições do país, mas sim de vários setores da sociedade que finalmente se uniram – e a muito custo, pois ninguém queria radicalmente mudar a sociedade¹¹⁹ – para preservar seu *status quo*, ameaçado pelas

¹¹⁹ Os únicos que realmente queriam eram os *Levellers*, um grupo radical e proto-socialista do *New Model Army* (o exército parlamentar arregimentado para lutar contra os realistas em 1645); eles reivindicavam o voto universal masculino, a redistribuição da propriedade mediante o fim dos monopólios e a volta da

políticas do rei no plano constitucional e religioso. Por último, os eventos narrados demonstram como é difícil simplificar a guerra civil como um embate entre a *gentry* e o rei – pois parte significativa da *gentry* juntou-se às forças realistas – ou mesmo entre forças burguesas progressistas e forças feudais retrógradas: o estreitamento do vínculo entre Estado e Igreja, a criação de um exército permanente, o fortalecimento do executivo, o desenvolvimento de meios de financiamento mais “rápidos” e independentes da lenta negociação política – estes eram os elementos que estavam despontando no continente (e que Charles intentava imitar); mesmo que propícios à criação do absolutismo régio, não podemos ignorar que são todos elementos presentes no estado moderno (com exceção do primeiro).

De qualquer forma, a leitura da “economia política/poder administrativo” não está de todo errada ao colocar que os parlamentaristas venceram os realistas porque tinham uma base econômica mais extensa. É isso que argumentam, por exemplo, Acemoglu et. al. (2005a e 2005b). Para eles, há evidência incontestável de que a maioria dos mercadores – com exceção daqueles que extraíam gordos lucros dos monopólios reais – apoiou o lado parlamentarista durante a guerra civil. Em especial, os autores destacam os burgueses engajados no comércio com as colônias americanas e aqueles diretamente interessados em quebrar os monopólios das Companhias das Índias Orientais e do Levante. Citando o próprio Stone (1972, p. 144), os autores colocam que esses mercadores foram membros importantes do grupo de radicais que em 1641 tomou controle do governo em Londres.

No fundo, Acemoglu et. al queriam provar que em última instância são aqueles grupos que detêm poder político *de facto* (em grande parte via controle de recursos econômicos) os que escrevem as instituições políticas. Eles comprovam a sua tese alegando que as políticas econômicas adotadas após 1649, com a morte do rei, foram consistentes com o crescente poder político dos burgueses: os indícios mais significativos de políticas pró-burguesas foram os atos da navegação de 1651 e 1660, que restringiam o comércio com as colônias britânicas apenas aos barcos britânicos; a implicação imediata é que os mercadores britânicos puderam capturar o lucrativo comércio de escravos que antes era dominado pelos holandeses¹²⁰.

propriedade comunal da terra, a tolerância religiosa, etc. Mas seus líderes parlamentares acabaram presos e Cromwell expurgou o exército de suas alas mais radicais.

¹²⁰ Na prática, os ingleses só conseguiriam deslocar os holandeses à base da violência. Não por acaso entre 1652-54 as marinhas inglesa e holandesa estiveram em guerra.

Barrington-Moore (1967, p. 39) também é da opinião de que grupos econômicos que viam seus interesses ameaçados pelo rei aproveitaram a guerra civil e a ulterior derrota das forças realistas para implementar sua própria “política econômica”: “Ao quebrar o poder do rei, a Guerra Civil varreu a principal barreira que impedia os senhores rurais de praticar o *enclosure*¹²¹ e, simultaneamente, preparou a Inglaterra para ser governada por uma comissão de senhores rurais”. Segundo o autor, a abolição da Câmara Estrelada já teria constituído uma grande vitória desses “proprietários capitalistas” sobre os camponeses, pois ela era a principal proteção destes contra os cercamentos, depois que os tribunais senhoriais e clericais haviam caído em desuso¹²².

Por último, Teschke (2003) coloca que nos conflitos ingleses do século XVII (1642 e 1688) estava em questão a natureza dos direitos de propriedade e, ultimamente, a forma do estado. O autor vê a Revolução de 1642, então, como uma reação da nova aristocracia capitalista contra as políticas dos Stuart. A guerra civil teria sido um conflito entre uma unificada aristocracia “capitalista” – apoiada por novos mercadores independentes – e uma monarquia patrimonialista, apoiada por cortesãos, a elite eclesiástica, e as companhias de comércio privilegiadas (Teschke, 2003, p. 252).¹²³

Podemos terminar essa sessão perguntando: a evidência histórica favorece quem, aqueles que acreditam que o próprio Parlamento e o pacto formado pelas elites para defendê-lo constrangeram o executivo ou aqueles que argumentam que o rei só foi limitado em suas ambições absolutistas porque um grupo economicamente mais forte o deslocou? Arriscamos ir de encontro à primeira opinião, pois, mesmo que levemos em conta que, em última instância, o rei foi derrotado por falta de recursos econômicos, essa falta só realmente imperou quando os seus tradicionais aliados voltaram-se contra ele¹²⁴: as elites queriam mais do que qualquer outra coisa manter a instituição do *King*

¹²¹ Através do processo conhecido como cercamentos, os *gentlemen* teriam iniciado uma verdadeira revolução nas relações sociais do campo: esses *gentlemen* “expulsaram” os camponeses da sua propriedade – isto é, através de métodos legais e semi-legais conseguiram não renovar os arrendamentos costumeiros da terra quando estes expiravam, desapropriando os camponeses de seus lotes ou, o que dá quase no mesmo, aumentando as rendas a níveis competitivos, incapazes de serem pagas pela maior parte dos camponeses –, se apropriaram das várias faixas de terra que antes constituíam os chamados *open fields*, consolidaram-nas como uma só grande propriedade privada, vedaram-na e alugaram-na a fazendeiros capitalistas que passaram a empregar os camponeses “sem-terra” como trabalhadores assalariados (ver Teschke, 2003, p. 251).

¹²² Quer dizer, depois que tanto o clero como os magnatas viram sua capacidade de regular a produção agrícola enfraquecida vis-à-vis a *gentry* (ver sessão sobre os Tudor para e explicação desse processo).

¹²³ Wood (1999) e Brenner (1985) fazem análises similares.

¹²⁴ De modo similar ao que acontecera em 1640 – quando o rei declarou falência por não ter sido socorrido pelos seus tradicionais aliados –, na segunda parte da guerra civil (1648-9) o rei foi traído pelos seus principais apoiadores, o que levou-o à derrota. A primeira parte da guerra (1642-6) havia terminado com o aprisionamento de Charles, após o qual os realistas juraram não mais erguer armas contra o

in Parliament. Além disso, no rico exemplo histórico que é a revolução inglesa, somente o poder econômico provou-se insuficiente para constranger o rei. Isto porque não é possível dividir os dois lados do conflito em linhas puramente econômicas: muitos membros da burguesia lutaram para o rei, enquanto muitos grandes proprietários de terra lutaram contra o rei, e vice-versa¹²⁵.

Quanto à tese de Acemoglu et. al. e Teschke, não há como afirmar que os comerciantes ingleses deliberadamente usaram seu poder político *de facto* para reescrever as regras do jogo (as instituições formais). Eles foram surpreendidos por uma guerra cujos motivos eram menos mercantis do que legais e religiosos e tiveram que escolher o lado que lhes era mais favorável. Em outras palavras, somente a causa mercantil – não importa quão ricos fossem esses *interlopers* (mercadores independentes) – não teria reunido suficiente apoio para uma revolução numa sociedade ainda essencialmente tradicional que lutara mais para reter liberdades do que para inovar em matéria de instituições econômicas ou de administração pública.

4.4.1 Modernização do Estado Inglês no Período da Restauração à Revolução Gloriosa

Os horrores da guerra civil inglesa¹²⁶ nos ensinam que quando um grupo se julga exageradamente ameaçado pelo que seus inimigos representam, às vezes rompe-se o limite do desejável e – em nome da revolução – responde-se à ameaça inicial com arbitrariedades mais vis do que as inicialmente perpetradas pelo “ditador”. Durante a regência do chamado *Long Parliament* (1640-1648), Strafford e Laud foram presos e depois executados; mas foi mesmo durante o governo de Oliver Cromwell – de 1649-53 como comandante do exército e de 1653-58 como chefe de governo – que as paixões revolucionárias infladas pelos sentimentos puritanos viraram-se contra parte dos ideais defendidos em 1640: a existência de um monarca honesto (e não a destruição da instituição monárquica) e a tolerância religiosa (que o radical puritano Cromwell não

parlamento (Trevelyan, 2002). Mas Charles traiu a trégua, que poderia ter sido permanente, quando negociou um tratado “secreto” com os escoceses, garantindo-lhes o presbiterianismo contanto que invadissem a Inglaterra e o restaurassem ao trono. Após essa “traição” de Charles, parte de seus antigos generais recusaram-se a lutar por ele, o que contribuiu para a sua ulterior derrota em 1649.

¹²⁵ Ver Burgess (1990), para uma revisão dos historiadores revisionistas que criticaram as tradicionais interpretações marxistas e *whigs* da guerra civil. Ver Elton (1955, p. 255 ss.) para uma revisão da teoria da “Rise of The Gentry”, de Tawney (1941), Stone (1952) e Trevor-Roper (1953) (todos estes citados em Elton). Elton coloca como também é impossível trabalhar com a *gentry* como um grupo homogêneo.

¹²⁶ 85 mil pessoas morreram em combate entre 1642-1660.

iria aceitar). No chamado *Rump Parliament*¹²⁷, os revolucionários votaram a decapitação de Charles I e elegeram Cromwell como comandante (ambos em 1649). Seguiu-se um período de extrema tirania nas mãos do novo comandante-chefe. Ele saqueou os fortes das forças realistas de Drogheda e Wexford, matando 5.000 pessoas entre civis e militares; em 1650 terminantemente acabou com a revolta na Irlanda, mas a um enorme custo civil¹²⁸; ainda no mesmo ano, invadiu a Escócia, onde os seguidores do rei estavam estacionados (ver Tilly, 2004, p. 135 passim). No final de 1651, Charles II, proclamado rei pelos realistas, invadiu a Inglaterra apenas para ter sua comitiva militar eliminada pelo terrível comandante (na Batalha de Worcester). No final, Charles conseguiu escapar para o continente, onde ficaria em exílio até a Restauração.

A ditadura mal disfarçada sob o título de Protetorado de 1653-58 não resistiu à morte do *Lord Protector* (Cromwell). A incapacidade de seu filho Richard sustentar as políticas e reformas que Oliver iniciara levou à sua remoção do poder por uma facção do exército, que prontamente reinstalou o Parlamento. Seguiu-se mais uma última e muito curta fase de conflitos entre os realistas e parlamentares. O que importa é que nos dois últimos anos do Interregno já estava patente a pouca legitimidade que tiveram seus vários governantes frente à população. Em 1660 Charles II foi restaurado ao trono sob uma maré de sentimento anti-republicano: a *Commonwealth* havia alienado a maior parte da população por uma combinação de fanatismo religioso, guerra e manutenção de um exército mesmo nos anos de paz (MacDonald, 2003, p. 166).

Com a restauração da monarquia, parecia que a chance de reformar o estado inglês estava perdida para sempre. Logo após sua coroação, Charles II (1660-85) reverteu muitas das reformas e conquistas republicanas alcançadas durante o Interregno: o *tax-farming* reapareceu; a volta da Corte real fez surgir toda aquela panóplia de patrocínio político, favoritismo e clientelismo; a maioria das cortes de prerrogativa foram ressuscitadas (mas não a *Star Chamber*); vários departamentos de estado, que durante o período “republicano” haviam sido confiados a comissões formadas pelo Parlamento, agora voltavam as mãos dos antigos *office-holders*. Mas essas reversões patrimonialistas não durariam muito tempo, indicando que as inovações administrativas encetadas durante o Interregno estavam ao alcance potencial de hábeis ministros,

¹²⁷ Que se reuniu entre 1649-53 depois que os parlamentares ainda mais moderados foram perseguidos e expulsos do plenário.

¹²⁸ Russel (1971, p. 386) *apud* Tilly (2004, p. 143) coloca que a política do genro de Cromwell na Irlanda de queimadas de plantações pode ter matado até 40% de sua população.

quando as circunstâncias exigissem. E, como sempre, essa conjuntura “exigente” seria a guerra.

Tal qual o Interregno tinha suscitado vários novos impostos¹²⁹ para cobrir as necessidades da guerra civil e mais tarde a guerra com a Holanda (1652-4), o período de intensa pressão geopolítica no governo de Charles o compeliu a modernizar a estrutura fiscal e financeira do reino. As guerras com a Holanda de 1665-7 e 1672-74, as corridas “naval-militares” com a França e a Holanda, e a grande mobilização para nova guerra marítima em 1678¹³⁰ significavam que as despesas militares inglesas nunca mais retornariam ao nível pré-guerra civil (ver Seaward, 2007, p. 51). Para custear a primeira guerra, por exemplo, o Parlamento concedera à Coroa um subsídio de 2,5 milhões de libras em 1664 e aproximadamente três milhões nos próximos dois anos juntos. No entanto, a tributação direta na forma dos subsídios parlamentares não dava mais conta das necessidades militares dos “novos tempos”: é aqui que entra o papel dos tributos indiretos, parte essencial da modernização fiscal do Estado. Estes tributos já tinham aumentado a receita ordinária (regular) da Coroa de 600.000 libras no fim do governo de Charles I para 1,5 milhão no governo de Cromwell¹³¹. Quando Charles II assumiu, o Parlamento aprovou uma renda permanente de 1,2 milhão¹³², mas as reformas que veremos a seguir fizeram com que, no final dos anos setenta, Charles II dispusesse de uma renda 2,7 vezes maior que a de seu pai¹³³. Quando Jaime II assumiu o trono em 1685, a renda ordinária já passava da casa dos dois milhões de libras¹³⁴. Para Macdonald (2003, p. 167), Jaime II estava “tão rico” que pôde praticamente dispensar o “uso” do Parlamento: “o dia da monarquia absolutista parecia finalmente ter chegado”. Mas nos adiantamos muito. Voltemos às reformas.

¹²⁹ Quando a guerra civil começou, pela primeira vez na história inglesa foi introduzido o que viria ser o famoso *excise* (imposto indireto sobre a produção). No começo ele só se aplicava à bebida alcoólica, mas com o prolongamento da guerra e a necessidade de recursos rápidos ele foi estendido a inúmeros artigos: comida, vestimentas, cidra, tabaco, cera, couro, linho, etc.

¹³⁰ Acreditamos que é aproximadamente a partir desta época que as guerras entre as grandes potências passam a ser progressivamente travadas por questões comerciais e não dinásticas (como controle das rotas do comércio mediterrâneo e atlântico). No entanto, as grandes guerras da virada do século, como veremos mais tarde, ainda tinham um componente dinástico predominante.

¹³¹ Assim, sob Cromwell a Inglaterra já tinha atingido uma taxa per-capita de aproximadamente 30 gramas de prata por cabeça, cifra já bem próxima da média das principais potências (ver Macdonald, 2003, p. 166).

¹³² Menor que sob Cromwell, mas temos que lembrar que 1660 era um ano de paz.

¹³³ Adiantando um pouco o tempo, por curiosidade, nos anos 1720 a receita ordinária da Coroa seria oito vezes maior que a de Charles I e em 1770 seria 11 vezes maior. Após as guerras napoleônicas seria 36 vezes maior! (ver Ferguson, 2001, p. 90).

¹³⁴ O que dava uma média de 40 gramas de prata por habitante, finalmente uma taxa em par com as outras potências.

Ao final do reino de Charles II, a Inglaterra já era o estado fiscal mais moderno do continente. A administração do *excise* (ver nota de rodapé 129) fora burocratizada em 1683: agora não mais os *tax-farmers* faziam a coleta, mas sim uma burocracia escolhida (teoricamente) na base do mérito (havia exames de entrada, treinamento, salários fixos e planos de carreira¹³⁵). Além da meritocracia, Kiser e Kane (2001) afirmam que havia um movimento de rotação de oficiais, para que os “mais eficientes” fossem para as áreas mais problemáticas e para que os oficiais não desenvolvessem laços políticos com a população local. A administração dos *customs* (alfândega), por sua vez, já havia sido burocratizada em 1671. Entretanto, ela ficou por um longo tempo mais sujeita à corrupção do que os impostos sobre a produção (*excise*). Somente em 1684 o Tesouro “ordenou” que todas as promoções fossem baseadas no mérito. Apesar de Kiser and Kane (2001) afirmarem que na prática a administração da alfândega continuou corrupta até o fim do século seguinte, a passagem de administração privada para pública, segundo os autores, gerou alguns benefícios: o governo começou a melhorar o grau de monitoramento da alfândega no intuito de prevenir contrabando e aos poucos criaram-se planos de carreira para impedir o suborno dos oficiais.

De qualquer forma, o indício mais claro de modernização do fisco sob Charles foi a reforma do tesouro: num processo que durou de cerca do final dos anos 1660 ao final dos 1670, o recolhimento e desembolso dos impostos foram centralizados no Tesouro¹³⁶. Para Brewer (1989, p. 76), este passo é de extrema importância, pois com isso o Tesouro estabelecia sua soberania sobre os gastos da Casa Real (*Royal Household*), do Conselho Privado e de outros departamentos que antes tinham poder de gasto independente. Outro grande avanço foi a obtenção pelo Tesouro em 1668 do direito de rever os contratos de todos os funcionários pagos diretamente pela casa real; assim, pôde-se começar a purgar a venalidade dos cargos mais próximos ao rei, além de combater outros benefícios dos *office-holders*, como a propriedade vitalícia e hereditária

¹³⁵ Priks (2005) explica a burocratização do *excise* com base num modelo que leva em conta os custos de monitoramento: quando esses são altos, o governo prefere terceirizar a cobrança em troca de um pagamento *lump-sum*. O autor argumenta que ao longo do século XVII os custos de monitoramento caíram muito na Inglaterra (principalmente em comparação com a França) por causa do grande crescimento das cidades, do nascimento das indústrias, e da melhoria da infra-estrutura de transporte e comunicação. Todos esses fatores levaram a uma “formalização” da atividade econômica em empresas de maior escala e a uma quase predominância do trabalho não agrícola, o que permitiu uma grande diminuição nos custos de avaliação e cobrança de impostos, permitindo assim sua burocratização.

¹³⁶ Isto é, o Tesouro virara uma espécie de departamento “mestre” com o poder de supervisionar todos os gastos e orçamentos dos outros departamentos (Almirantado, Marinha, Guarnição, Cunha da Moeda, Casa Real, Trabalhos Públicos, etc.). O Tesouro também passaria a supervisionar mais diretamente a coleta de impostos e o crédito do governo (ver Ertman, 1997, p. 195).

do cargo. Em relação à inovação financeira, o Parlamento e alguns notáveis ministros envidaram esforços para alterar a estrutura de crédito da Coroa, que até então dependia muito dos avanços em bloco tanto dos *tax-farmers* como de grandes financistas como os *gold-smith bankers*¹³⁷. Já em 1665 foi aprovada a proposta do embaixador e oficial do *Exchequer* George Downing de separar uma parte dos impostos futuros (1,25 milhão de libras na ocasião) para garantir empréstimos oferecidos diretamente ao Tesouro a uma taxa de 6% ao ano (os banqueiros do rei estavam cobrando em média 10%). Esta era uma maneira de transformar o Tesouro num verdadeiro Banco Público, algo que iria melhorar em demasia as condições de financiamento da Coroa (ver Davies, 1994, p. 170 ss.). O problema é que apesar desta e de todas as reformas descritas acima, a Inglaterra ainda não era uma monarquia constitucional, cabendo ao rei em última instância a decisão de pagar ou não os portadores desses recibos (as *Treasury Orders*). Em 1672, num episódio conhecido como *The Stop of the Exchequer*, Charles decidiu congelar os pagamentos na estratégia de liberar mais recursos para a guerra com a Holanda.

Devemos indagar agora como o Parlamento permitiu que os últimos Stuart amalgamassem tantos recursos ordinários (extra-parlamentares), os quais – lembrando a citação de MacDonald – pareciam abrir as portas ao absolutismo. Afinal, uma das maiores pautas políticas do parlamento sempre fora a oposição ao *standing army*, pois este sem dúvida aumentava o poder do executivo vis-à-vis o parlamento. Veremos que o final do século XVII, com a ameaça ensejada pelas políticas expansionistas de Luís XIV, iria colocar à prova final o caráter das instituições inglesas, isto é, a sua capacidade de conciliar poder militar com “liberdade”. Isto porque a ameaça francesa desqualificaria qualquer intenção de manter a Inglaterra sem um forte exército, ou pelo menos uma implacável marinha. Se mesmo com a construção e manutenção de um grande exército e marinha a Inglaterra ainda conseguisse reter a separação de poderes, as instituições representativas, enfim, as liberdades constitucionais dos contribuintes, então poder-se-ia sugerir que as ilhas britânicas finalmente haviam atingido a *rule of law*.

¹³⁷ Os *gold-smith bankers* eram um grupo de joalheiros de Londres que, devido a uma série de circunstâncias (ver Davies, 1994, p. 248 passim), tornaram-se ativos no mercado de moeda doméstica e estrangeira. Depois dum episódio em que Charles I interceptara o fluxo de moedas do governo para seus credores (*Seizure of the mint*, de 1640) e depois das instabilidades da guerra civil, um número não insignificante de pessoas preferiu deixar seus tesouros nos cofres desses joalheiros do que com o governo.

À primeira vista, o Parlamento foi condescendente com o aumento da carga tributária porque os anos de ameaça à propriedade privada do Interregno haviam mostrado às classes proprietárias o perigo de se manter um estado sub-financiado por muito tempo; isto é, o conflito constitucional dos anos pré-1640 e a guerra civil extraíram das classes proprietárias o beneplácito necessário para um sério e realista aumento das receitas ordinárias da Coroa; no período da Restauração, pela primeira (com exceção do Interregno) vez o Parlamento aprovou tributos diretos permanentes (*poll*¹³⁸ e *hearth*¹³⁹ *taxes*): passava-se a acreditar que um estado permanentemente sub-financiado estimulava o governo a acumular recursos de maneiras ilícitas.

No entanto, alguns acontecimentos na década de setenta iriam ameaçar romper a cooperação entre a Coroa e o Parlamento: a política externa de Carlos II estava tornando-se progressivamente pró-Bourbon. Enquanto o Parlamento aprovava atos¹⁴⁰ que defendiam o Acordo da Restauração – sob o qual a Igreja estabelecida voltava a ser Anglicana e não puritana –, Carlos II ia secretamente se correspondendo com Luís XIV. Em 1670 os dois monarcas assinaram o acordo de Dover, sob o qual Luís ajudaria financeiramente Carlos em sua guerra com os holandeses (1672-74) em troca da futura conversão de Carlos ao catolicismo¹⁴¹. Tal comportamento pró-Bourbon vinha de encontro à política carlista de tolerância interna aos dissidentes e de nomeação de vários católicos a cargos-chave¹⁴². Em resposta à simpatia de Carlos pelo papado, o Parlamento conseguiu aprovar em 1673 a Lei da Habilitação, que formalmente excluía, até sua revogação 150 anos depois, todo católico de um cargo público. Com essa lei e o tratado de paz de 1674, que oficialmente encerrava a aliança anglo-francesa contra os holandeses, a vitória do Parlamento sobre Carlos II (que perdera vários ministros com a lei) parecia estar praticamente cantada.

¹³⁸ A *poll tax* foi um dos primeiros impostos sobre a renda, aprovado pela primeira vez em 1641. Estipulava, por exemplo, que condes deviam pagar 100 libras e cavaleiros, 10 libras anuais. Mas ela não incidia só sobre os nobres. Os comuns tinham que pagar uma alíquota percentual sobre seu rendimento (normalmente 5%).

¹³⁹ A *Hearth (lareira) tax* era paga na forma de dois xelins por cada lareira que uma casa tivesse. Era odiada (segundo Adams, 1993, p. 258) e opressiva porque para fazer a coleta o cobrador de impostos tinha que adentrar a casa dos contribuintes para contar o número de lareiras.

¹⁴⁰ Atos que conjuntamente formavam o chamado código Clarendon. Entre outras coisas, eles prescreviam que somente anglicanos podiam ocupar cargos municipais.

¹⁴¹ O parlamento não viria com bons olhos essa guerra, pois ela significava a aliança com uma potência católica contra uma protestante. Tanto que Charles teve que concluir um tratado de paz antes do que desejaria por falta de fundos parlamentares.

¹⁴² “As principais influências da Corte, os ministros mais confiáveis do rei, seu irmão e herdeiro, sua rainha (Henrietta Maria, irmã de Luís XIII da França) e a maioria de suas amantes eram católicos, e sua política externa era ditada por simpatizantes católicos” (Trevelyan, 1938, p. 14).

Todavia, a Lei da Habilitação se aplicava a todos os funcionários da Coroa menos à Coroa propriamente dita; o problema era que James II, irmão de Carlos, herdeiro do trono (pois Carlos não tinha filhos homens legítimos) e então Duque de York, havia se recusado a fazer o juramento previsto pela lei, assim revelando sua afiliação católica. Pior, no mesmo ano (1673) o secretário de James, Coleman, “foi pego correspondendo com o confessor de Luís XIV sobre um plano para a eliminação do protestantismo na Inglaterra com o auxílio da França” (Trevelyan, 1938, p. 15). O receio da comunidade em ter um próximo rei católico só aumentou com a chamada “conspiração papista”¹⁴³, que acabou precipitando a “Crise da Exclusão” (1678-81), uma tentativa de aprovar a lei que excluiria os católicos também da possibilidade de tornarem-se reis. Foi durante as lutas e discussões no parlamento nesses três anos que os “partidos” *whig* (liberal) e *tory* (conservador) – cujos contornos vinham se desenvolvendo nas décadas anteriores – tomaram sua forma permanente. Embora não caiba ainda detalhar todas as diferenças entre os dois partidos¹⁴⁴, enquanto os *whigs* estavam colhendo todos os esforços possíveis – até namorando a ideia de que Monmouth, o filho bastardo do rei, fosse feito herdeiro do trono – para excluir Jaime da sucessão, os *tories* encontravam-se divididos, pois, conquanto não desejassem de forma alguma ter um soberano católico, não estavam dispostos a chegar ao ponto de quebrar a “lei divina” da sucessão dinástica: para os *tories* impedir a ascensão de Jaime ao trono era o mesmo que transformar a Coroa num “cargo” eleito pelos “deputados”. Assim, a Igreja anglicana, melhor representada pelos *tories*, não poderia aceitar a quebra da linha de sucessão. A hesitação da Câmara dos Lordes em aprovar o Ato de Exclusão nos vários parlamentos que se reuniram entre 1679-81 fortaleceu o rei vis-à-vis o “desunido” Parlamento. Em 1681 o rei dissolveu o parlamento pela quarta vez desde

¹⁴³ Segundo Green (1977), a “conspiração papista” (1678-81) na verdade foi uma trama fictícia inventada por Titus Oates, segundo o qual havia uma conspiração católica para assassinar o rei Charles.

¹⁴⁴ A título de curiosidade, sugerimos a seguinte conceituação, de Stasavage (2003, p. 108 ss.). Malgrado praticamente todos os parlamentares fossem proprietários de terra, pode-se afirmar que entre os grandes proprietários a maioria era distintamente *whig*, enquanto os *tories* tinham um apoio percentualmente maior da *gentry* do campo e dos pequenos proprietários; paralelamente, os condados mais próximos de Londres eram em sua maioria *whig* e os *Tories* retiravam grande apoio das regiões mais distantes (que não surpreendentemente também abrigavam valores mais tradicionais); o partido *whig* era mais eclético, incluindo forças menores variadas que não os grandes proprietários, já os *tories* retiravam o grosso de seu eleitorado de setores tradicionais da *gentry*; os *whigs* também eram levemente identificados com os dissidentes protestantes, enquanto os *tories* eram em extrema maioria anglicanos; os *whigs* estavam mais associados com novos interesses financeiros e mercantis – e, portanto, com a elite financeira da *City* –, já os *tories* frequentemente acusavam os *whigs* de estarem mancomunados com os interesses financeiros (os *whigs* estariam, na década de 1690, desproporcionalmente representados entre os financistas e banqueiros de Londres que, na posição de credores do estado, estavam se beneficiando do grande aumento do endividamento público que sobreviria à revolução gloriosa). Por último, vale lembrar que os *tories* lembram mais a ideologia *country* que os *whigs* nos aspectos econômicos, mas não nos religiosos.

1679, e até o fim de seu reinado ele não seria convocado novamente. Veremos agora como – tal qual um espelho da inabilidade política de seu pai 50 anos antes – James II, ao assumir o governo em 1685, cavaria sua própria cova, perdendo até o apoio dos *tories*. E tudo isso apesar do fato de que sua popularidade era extremamente grande no momento da coroação¹⁴⁵.

Tendo sido “presenteado” com subsídios vitalícios no parlamento de abertura do seu governo (então de maioria *tory*) – os quais o permitiriam não convocar o parlamento nos anos de 1686-88 – James II lançou a Inglaterra em direção ao absolutismo de forma que em 1688 parecia só haver duas escolhas: nova guerra civil entre forças monarquistas e “parlamentares” ou a abdicação de James, com a qual este provavelmente não concordaria. A primeira oposição a James dá-se ainda em 1685, quando um pedido adicional de recursos a Câmara dos Comuns para fortalecer o exército (que teve que ser mobilizado para debelar a rebelião de Monmouth, logo no início do seu reino) é negado. Apesar da simpatia inicial a James, impedir a manutenção em períodos de paz de um grande *standing army* sempre fora uma das conquistas principais do Parlamento. Depois sobreveio a recusa do Parlamento em repelir a Lei da Habilitação. De qualquer jeito, estava patente que com um rei católico no poder seria difícil impedir a nomeação de funcionários católicos para o Gabinete, Conselho Privado, o Exército, a Marinha, etc.; afinal, a supervisão do parlamento sobre o executivo ainda não havia se consolidado formalmente. “Descobrimos que os Comuns não votariam pela grande soma que ele pediu para manter o exército, nem consentiriam em rejeitar a lei da Habilitação, Jaime prorrogou com raiva o Parlamento...” (Trevelyan, 1938, p. 28). Isto revelar-se-ia um grande erro, pois agora todas as ações “ilegítimas” que James perpetrasse não seriam prontamente discutidas numa sessão parlamentar, mas sim acumuladas uma após a outra até que os ânimos injuriados do público quase deflagrassem uma aberta guerra civil.

Até o final do seu reinado, James, guiado por analogias à Europa continental – onde apenas a Polônia parecia ter uma constituição livre, mas sua notória anarquia era o estoque de risadas da Europa – e decidido a restaurar o papismo, deu os seguintes

¹⁴⁵ Anos de questionamento da autoridade real e da linha de sucessão haviam levado o público a rechaçar a intromissão generalizada do parlamento; além disso, em 1683 uma trama para assassinar Charles e James foi descoberta, implicando muitos membros *whigs* (inclusive Monmouth). Assim, quando James assumiu, ele tinha o apoio de vastos segmentos da sociedade: “todos os elementos militares estavam ao lado do rei e da ordem... Os partidos e pessoas que se uniram contra Jaime em 1688 estavam unidos contra Monmouth em 1685... A cidade de Londres e as duas Câmaras do Parlamento, as universidades, as corporações, os senhores e magistrados rurais, a opinião do país (*country*), eram todos a favor do rei e da lei” (Trevelyan, 1938, p. 24).

passos em direção do absolutismo: demitiu juízes que condenavam a decisão de James de manter católicos no governo; manteve um exército (se bem que não tão bem equipado e numeroso como queria) em tempos de paz; restaurou a Corte da Alta Comissão em 1686 com o poder de despojar clérigos desobedientes – esse talvez tenha sido seu maior erro, pois assim colheu a fúria dos *tories*, um de seus maiores aliados até então –; usou a mesma Corte da Alta Comissão para demitir funcionários “subversivos” das universidades¹⁴⁶ (outro singular erro, pois as universidades nessa época eram principalmente centros de formação de clérigos anglicanos e de estudo de teologia); já percebendo que perdera o apoio dos anglicanos na sua corrida ao absolutismo “papista” e na sua política externa pró-Bourbon, em 1687 suspendeu as antigas leis que afastavam os católicos dos cargos públicos: Jaime buscava agora sustentação política dos católicos e dos dissidentes, uma minoria não insignificante; para tanto, remodelou as corporações das cidades e as magistraturas dos condados para que os puritanos e outros dissidentes tivessem a mesma chance que os anglicanos de obterem cargos importantes (Konnert, 2006, p. 270): esses esforços de ganhar popularidade nos condados e cidades eram “dirigidos à organização de uma nova Câmara dos Comuns, que sustentaria sua política e repeliria a Lei da Habilitação” (Trevelyan, 1938, p. 37) (ver também Quinn, 2003).

Percebe-se mais uma vez como as questões religiosas eram predominantes nos fatos que levariam à revolução. Na teoria Weingastiana, se Jaime falhasse em coletar o apoio dos dissidentes e católicos – e convém ressaltar que para fazer frente às ações aliciantes de Jaime, os bispos e chefes políticos do partido anglicano prometeram sustentar um ato de tolerância aos dissidentes protestantes assim que um parlamento “livre” se reunisse –, os *tories* se juntariam aos *whigs* e os dois partidos, com sua base eleitoral e suas ramificações em várias instituições importantes (exército, igreja, corporações, etc.), eventualmente empreenderiam esforços para derrubar o rei. Foi exatamente isso o que aconteceu: a substituição, perpetrada por Jaime, de tenentes e juízes de paz por seus subordinados católicos causou um absoluto colapso do governo local, pois estas novas pessoas não tinham nenhuma influência nem experiência com a administração das localidades a que foram encarregadas¹⁴⁷. O colapso dos governos

¹⁴⁶ Num caso famoso em 1687, James nomeou um católico para a direção do Magdalen College na Universidade de Oxford. Os *fellows* do colégio se recusaram a aceitar a nomeação e por causa disso foram desprovidos de seus cargos (ver Konnert, 2006, p. 270).

¹⁴⁷ Konnert (2006) coloca que a tentativa de James de “lotar” os governos dos condados com dissidentes protestantes e católicos arruinou a governabilidade porque a grande maior parte da elite proprietária não confiava e se via ameaçada por eles.

locais em muito facilitou o “golpe de estado” do príncipe de Orange, como veremos agora.

No início de 1688, um grupo de bispos anglicanos, aristocratas e demais parlamentares formaram uma conspiração contra James. Seu objetivo era convidar William de Orange, chefe de estado da Holanda e esposo da filha protestante de James, Mary, para invadir a Inglaterra e libertá-la do governo tirânico de James¹⁴⁸. Ao ser “secretamente” convidado para tal empreitada, William respondeu com uma carta onde escrevera que estava disposto a ajudar a preservar as “liberdades dos ingleses”¹⁴⁹, mas neste momento ainda não fizera nenhuma reivindicação ao trono. De qualquer forma, a ajuda não vinha desinteressada. Em 1672, William havia pessoalmente liderado a resistência holandesa à invasão francesa e em 1687 uma guerra comercial entre as duas potências novamente irrompera. Sob o prisma holandês, a Guerra dos Nove Anos¹⁵⁰ que despontara em 1688 com certeza implicaria em mais uma tentativa de invasão. Cabia a William, portanto, impedir que o sentimentalismo católico de Jaime o envolvesse numa aliança com a França (ver Hoppitt, 2000, p. 16).

Quando William desembarcou na Inglaterra com sua comitiva “pessoal” de aproximadamente 12.000 homens, ele não tinha por que esperar algo menos que conflito armado. Mas, surpreendentemente, por todos os condados que passava até chegar a Londres, os embates militares eram praticamente inexistentes. Apesar de as forças militares de Jaime montarem a aproximadamente o dobro das que William tinha à disposição, praticamente não houve derramamento de sangue¹⁵¹. Pelo contrário, à medida que as tropas avançavam com dificuldade pelas “fendas profundas e lamacentas de Devon” (Trevelyan, 1938, p. 51), a população campesina as aclamava com euforia e as milícias não eram mobilizadas para brear sua passagem. O exército propriamente dito, que esperava a chegada de William em York (não em Devon) e poderia ter oferecido resistência à sua invasão, foi alvo de deserções e intrigas. Em 22 de novembro, apenas três dias após o rei ter se juntado a seu exército em Salisbury, dois de

¹⁴⁸ “A 30 de Julho de 1688... um documento foi secretamente despachado a William de Orange, convidando-o a vir para a Inglaterra com uma força militar, em torno da qual a nação se uniria numa rebelião contra o governo de Jaime”(Trevelyan, 1938, p. 43).

¹⁴⁹ Nesta carta as injustiças perpetradas por Jaime nos últimos três anos estavam expostas e dizia-se que Jaime tentara subverter o estabelecimento protestante na Igreja e no Estado (ver Hoppitt, 2000, p. 16).

¹⁵⁰ Causada pelo “imperialismo” de Louis XIV e sua vontade insaciável de estabilizar ou mesmo expandir suas fronteiras, essa guerra colocou a potência francesa contra uma grande coalizão chamada de Grande Aliança, liderada pelo “chefe de estado” anglo-holandês William, O Imperador do Sacro Império Leopoldo I e o rei Carlos II da Espanha.

¹⁵¹ Por isso o nome “Revolução Gloriosa”. A título de curiosidade, o golpe de estado holandês mostrou como apenas a existência de um exército grande não é condição suficiente para o absolutismo.

seus mais importantes generais, Churchill e Grafton, abandonaram o rei e foram ao encontro de William: o moral das forças de James colapsara¹⁵².

É importante lembrar que a grande maioria das forças sociais que antes combateram ou apoiaram James simplesmente ficaram inertes durante todo esse processo de “quase guerra”. Ninguém queria a cabeça do rei, mas tampouco tinham interesse em lutar por ele. Ante esse quadro de deserção absoluta, James entendeu que seria melhor fugir para a França. Grande erro, pois sua fuga deixou a Inglaterra sem governo e jogou a favor de um golpe de estado por William, mesmo que esse ainda não tivesse declarado publicamente a intenção de usar a coroa. No vazio de poder em que se encontrava Londres, os notáveis da capital e outros lordes, magnatas e bispos que se encontravam na cidade formaram um comitê improvisado de segurança pública e convidaram William para que temporariamente assumisse a administração do país e convocasse um Parlamento-Convenção, que decidiria sobre o futuro da Coroa da Inglaterra. Falta-nos espaço para discutir todo o debate que levou à coroação de William e Mary (filha de Jaime)¹⁵³ como rei e rainha da Inglaterra, mas cabe ressaltar que os setores mais tradicionais da sociedade só aceitaram a quebra da sucessão dinástica porque chegaram a um entendimento de que a fuga de James significava que ele havia abandonado o trono, e não que havia sido destronado. Criou-se, então, um grande precedente na história constitucional inglesa, pois a convenção que em 22 de janeiro de 1689 votou a favor da coroação de William não tinha autoridade legal para tanto; afinal, nenhum rei poderia ser eleito, segundo a constituição inglesa.

Agora, quais foram os significados constitucionais dessa revolução? De que maneira a administração da Inglaterra mudaria? O fato de que a própria Coroa foi dada a William e Mary pela autoridade do parlamento já pressagiava uma mudança de ventos: parecia que sua “eleição” tinha tomado a forma de um contrato em que os ingleses deixariam William usar a máquina de governo inglesa para perseguir seus objetivos de política internacional (guerra com a França) em troca da sua assinatura da Declaração de Direitos (ver Hoppitt, 2000, p. 23).

A *Bill of Rights* de 1689 foi o documento constitucional mais importante da revolução: em sua primeira página declarava 12 males perpetrados por James e que não poderiam mais ser repetidos, entre eles a passagem de leis e a cobrança de impostos sem

¹⁵² Assim, colocam Perry et. al. (2009, p. 391): “James perdera a lealdade de homens-chave em seu exército, dos poderosos gentlemen dos condados, e da Igreja Anglicana”.

¹⁵³ Legalmente, só Mary tinha direito ao trono. Mas ela tornou as coisas mais fáceis dizendo que só governaria juntamente com William. Em 1694 ela falece e William passa a governar sozinho.

o consentimento parlamentar, a manutenção de um exército em períodos de paz, interferência nas eleições parlamentares e suspensão de leis sem a anuência parlamentar (a declaração também estipulava eleições “frequentes” e livres). Nos anos subsequentes à declaração, novos atos foram aprovados que garantiam a “soberania parlamentar”: o parlamento ganhou o direito de auditar as despesas da Coroa e significativa influência na área do crédito público; em 1694, foi aprovado o ato Trienal, que estipulava que um parlamento novo deveria ser eleito no mínimo a cada três anos. Por fim, no Acordo da Revolução de 1701 explicitou-se que nenhum católico poderia nunca mais usar a coroa (e, de fato, isto nunca aconteceu até hoje) e criou-se uma nova linha de sucessão¹⁵⁴.

Reza a história então, que após 1688 nenhum monarca iria ousar desrespeitar os “verdadeiros, antigos e incontestáveis direitos e liberdades do povo” e que todos os monarcas após a revolução seriam protestantes e aprenderiam a governar através do parlamento. A Revolução ainda não reduziria o rei a um papel decorativo – pelo contrário, a política externa dos anos noventa e da virada do século ainda seria largamente a política externa do rei –, mas podemos dizer que o “poder” decisório passaria a ser na prática dividido entre o rei e o parlamento. Com efeito, a forma de governo que a revolução produziu, uma em que a autoridade executiva responderia quase que permanentemente ao parlamento – pois suas convocações seriam com mínimas exceções anuais e porque a duração de cada parlamento aumentaria enormemente –, vai marcar a política inglesa por todo o século XVIII. De fato, neste século não haveria quase nenhuma alteração importante no sistema de governo inglês – alguns diriam que fora um século exageradamente conservador em matéria constitucional –, a não ser a tendência crescente de imputar aos ministros responsabilidade por todos os atos da coroa.

De qualquer forma, a divisão de poderes não necessariamente colocava o rei em más condições – pelo menos não financeiramente. O sistema ministerial¹⁵⁵ de governo que foi aos poucos surgindo, até que regesse o princípio de que os ministros escolhidos tinham que ser do partido que tivesse maioria nos Comuns, abriu os bolsos das classes proprietárias. Os Comuns agora votavam impostos muito mais generosos do que na época dos Stuart porque tinham um controle muito mais estrito sobre os ministros do rei

¹⁵⁴ A nova linha de sucessão estipulava que após a morte de Anne (irmã de Mary), que assumiu o trono em 1701, o trono passaria para o Eleitor de Hanover. A casa de Hanover (mais tarde denominada Windsor) governaria a Inglaterra até os dias atuais.

¹⁵⁵ O chamado sistema de “gabinete” dos governos parlamentaristas, em que a autoridade executiva é exercida por um conselho/gabinete formado pelos principais membros do executivo (ministros), sob a direção do primeiro-ministro, e com a ocasional colaboração de representantes da legislatura.

e, portanto, sabiam onde esse dinheiro seria gasto. Apesar de Adams (1993) louvar a divisão medieval que havia entre Parlamento e Coroa (glorificada pela Magna Carta), em que uma parte só votava impostos e a outra só gastava, esta divisão só era a que melhor respeitava as liberdades dos ingleses no sentido estrito de que dela não poderíamos esperar outro resultado que não uma carga tributária ridiculamente baixa (até 1688 ela nunca passara de 3% do PIB em anos de paz e 6% durante a guerra). Ela não era de modo algum compatível com o mundo moderno. A excepcionalidade inglesa foi ter conseguido – mesmo quando o Parlamento e os ministros se tornaram praticamente o governo no século XVIII e o rei tornou-se cada vez mais um *figurehead* – unir poderio militar com razoável liberdade.

North e Weingast (1989) resumem esses avanços constitucionais alegando que a revolução iniciara a era da “soberania parlamentar”: a exclusiva autoridade parlamentar no campo da tributação fora restabelecida e o parlamento ganhara a prerrogativa inédita de auditoria dos gastos da Coroa¹⁵⁶. Além disso, eles afirmam que a revolução também abriu as portas para a supremacia do Direito Comum: as cortes de prerrogativa real foram abolidas e os juízes finalmente ganharam a sua independência da Coroa, só podendo ser removidos por ação conjunta das duas casas do Parlamento. Para os autores essas mudanças foram sustentáveis porque as deposições de Charles I e James II tinham gerado uma ameaça “crível” de futuras deposições. Mas deixemos para a sessão 4.3.3 a discussão da credibilidade da Declaração dos direitos, isto é, se realmente o “pacto” entre elites e rei de 1688-9 era sustentável (se ele tinha mudado as regras de jogo e os incentivos dos atores). Passemos antes à sessão 4.4.2 onde descrevemos como após a Revolução a Inglaterra tornou-se uma grande potência naval capaz de rivalizar com qualquer outra na Europa, mesmo que não tenham sido necessariamente os princípios constitucionais nela defendidos a causa dessa modernização (isso será discutido na sessão 4.4.3).

¹⁵⁶ Hoppit (2000, p. 7) complementa a tese dos autores comparando Charles II e James II com os governantes após 1688. Enquanto os primeiros viam o parlamento como um oponente e tentavam governar sem ele (entre 1679 e 1688 o parlamento só foi convocado cinco vezes), após a revolução todos os monarcas precisaram governar através do parlamento: entre 1689 a 1698 ele foi convocado 11 vezes e esteve em sessão por aproximadamente 1300 dias.

4.4.2 A ascensão do Reino Unido à posição de grande potência mundial

Já se propugnou que a Revolução Gloriosa, do ponto de vista institucional, foi essencialmente conservadora (Pincus 2009, Pincus e Robinson, 2011, Murrell, 2009, Hoppit, 2000, etc.); que os “revolucionários” que quebraram a sucessão dinástica elegendo um estrangeiro para o trono não objetivavam uma grande transformação da sociedade, em contraste com os revolucionários franceses 100 anos mais tarde; que a revolução pouco impacto teve na alteração da estrutura dos direitos de propriedade¹⁵⁷; que a revolução foi “apenas” mais um episódio de mudanças num século que já era, por direito, essencialmente inovador¹⁵⁸; que a maioria dos ingleses via com desconfiança as políticas “capitalistas” adotadas por William III em sua guerra com a França – isto é, a ideia de que a revolução financeira que se seguiu durante a Guerra da Liga de Augsburg (1688-97) foi um resultado na melhor das hipóteses não-intencional (na pior, indesejado) dos eventos de 1688-9 (Pincus, 2009)¹⁵⁹; etc.

Ainda que a causalidade entre revolução gloriosa e financeira seja disputada, procedamos agora a detalhar o absurdo crescimento da tributação e da dívida pública nas décadas após 1688, necessário para enfrentar gastos militares totalmente sem precedentes. Os gastos governamentais totais, que raramente chegaram a mais de dois milhões de libras anuais antes de 1688, passaram, durante a Guerra dos Nove Anos (1688-97), a 6,2 e 7,9 milhões de libras em 1695 e 1697, respectivamente. Eles baixaram consideravelmente no breve interlúdio de paz (em 1700 eram de 3,2 milhões), mas com a volta do ribombar dos canhões na Guerra da Sucessão Espanhola (1702-14)¹⁶⁰, eles atingiram a monstruosa casa de 9,8 milhões em 1710¹⁶¹. Aproximadamente

¹⁵⁷ Clark (1996) não conseguiu achar nenhuma evidência de que as rendas da terra ou taxas de juros tenham mudado imediatamente após a revolução. Anne Murphy (2009) *apud* Pincus e Robinson (2011) vai de encontro a Clark alegando que a revolução gloriosa não produziu alterações imediatas sobre os mercados financeiros porque os investidores ainda não podiam saber se as promessas da revolução eram duráveis (críveis).

¹⁵⁸ Essa é a posição de Murrell (2009). O autor alvitra que das 15 medidas principais contidas na *Bill of Rights*, apenas duas eram inteiramente inéditas: o requerimento da aprovação do parlamento para a manutenção de um *standing army* e a rejeição da comissão eclesiástica de James.

¹⁵⁹ Brewer (1989) também é da opinião de que quase nenhum dos revolucionários de 1688-9 podia prever as transformações que as guerras desencadeariam sobre as instituições inglesas.

¹⁶⁰ Deflagrada quando Carlos II, da Espanha, morreu sem deixar herdeiros. Na ausência de um herdeiro direto do grande Império Espanhol, duas dinastias com direitos por parte das irmãs de Carlos pleitearam o trono: os Bourbons e os Habsburgos Austríacos. As forças envolvidas eram, de um lado, a França junto com a parte da Espanha que desejava a unificação com a França e, do outro lado, a parte da Espanha que não desejava a unificação junto com o Império Sacro Romano, Inglaterra e Holanda, entre outras potências menores.

75% a 85% de todo esse dinheiro era gasto ou no exército, ou na marinha, ou no serviço da dívida contraída em anos passados por causa da guerra.

Tal esforço militar precisou ser acompanhado de uma verdadeira revolução na tributação. Durante a Guerra dos Nove Anos, a receita pública anual oscilou ao redor de uma média de 3,64 milhões de libras e chegou a uma média de 6,4 milhões na próxima guerra – na época da guerra da independência americana (1775-83) dobraria para mais de 12 milhões. Se fizermos as contas, os tributos totais foram multiplicados em mais de seis vezes desde o fim do governo de Jaime II até a guerra da independência americana (ver Brewer, 1989, p. 74)¹⁶². Como proporção da renda, os tributos aumentaram escandalosamente, pois esta aumentou “apenas” três vezes no longo período que vai de 1688 a 1815. Segundo os dados de O’Brien (2005, p. 13), durante a maior parte do século XVI, a porcentagem da renda apropriada em tributos dificilmente ultrapassava a casa dos 2% em tempos de paz e 4% em tempos de guerra. No instável século XVII (até 1688), ela variou mais, mas mesmo assim custava a chegar à casa dos 6% quando soavam as guerras. Já nas duas grandes primeiras guerras do período pós-revolução, as cifras tangenciaram e por vezes ultrapassaram os 10%. Depois custariam a aumentar, somente ultrapassando 15% do PIB na época das Guerras Napoleônicas¹⁶³. Desse jeito, a Inglaterra passou a ser, junto com a Holanda, o país mais taxado da Europa. Em termos de gramas de prata por habitante, enquanto nos anos 1650 a Inglaterra ainda era menos taxada que a França (40 versus 58 gramas de prata), na primeira década do século 1700 a situação se inverte totalmente. A tributação per-capita francesa diminuiu para menos de 50 gramas e a da Inglaterra tangencia a casa das 100! No final do século XVIII, enquanto a França ia à revolução porque não conseguia debelar o problema do sub-financiamento “permanente” e ainda recolhia menos de 80 gramas por habitante, a Inglaterra já tributava cada um em mais de 160 gramas de prata por ano (ver Karaman e Pamuk, 2011, p. 4).

Perguntamos agora: quais foram os impostos que financiaram essa revolução? Conquanto a partir da década de 1690 os Comuns tenham relaxado sua obstinação em não ter suas propriedades taxadas (pois estavam dispostos a defender, juntamente com

¹⁶¹ Estas cifras são de North e Weingast (1989, p. 822). Brewer (1989, p. 30 ss.), cujo estudo vai até o final do século, coloca que duas gerações depois, nas Guerras da Independência Americana (1775-83), o governo inglês estava gastando mais ou menos 30 milhões de libras.

¹⁶² Também percebe-se que a porcentagem dos gastos pagos com tributos e não empréstimos diminuiu paulativamente. Esse processo correu par a par com uma melhora nos termos da dívida pública inglesa (ver abaixo).

William, a Igreja e Estado protestantes da ameaça Bourbon), as iniciativas de levantar fundos via taxa  o direta, mesmo que no início promissoras, nunca haviam gerado os frutos desejados. Após a aprovação de estatutos para novos tributos geralmente seguiam-se dois ou três anos de sucesso em que o grau de evasão fiscal era baixo e a subavaliação das propriedades não tão exagerada. Mas eventualmente a administração central perdia os ânimos e o ímpeto necessários para coagir os funcionários locais (que não eram empregados diretos da Coroa) a contribuir com o valor inicialmente previsto; ou então a população local iniciava revoltas   tributação ou simplesmente deixava de pagar (ver O'Brien, 2005).

O destino da taxa  o indireta já seguiu caminhos diferentes: durante o longo século XVIII (1688-1815), a administração dos *customs* e *excise* foi se tornando cada vez mais profissional e eficiente. É por isso que até meados do século XIX – ou seja, até o recolhimento da tributação direta deixar de ser atribuição da *gentry* local – a tributação indireta foi ganhando peso progressivamente¹⁶⁴. Desse modo, somente nos seus anos iniciais de maior sucesso, a *land tax*¹⁶⁵ – que desde sua criação, em 1689, perfazia quase que a totalidade da taxa  o direta (ela tinha substituído antigos impostos) – chegou a prover perto de 50% da renda da Coroa (com destaque a 1696). Sua contribuição média   tributação total na Guerra dos Nove Anos foi de 42%. Mas baixaria progressivamente: depois de 1713 ela raramente contribuiria com mais de 30% da receita total. Já os impostos sobre a produção (*excise*) percorreram trajetória inversa e durante o período pós-1714 até o fim do século quase sempre geraram mais de 40% da receita. Os *customs* estabilizaram-se ao redor de 25% do total arrecadado desde a Guerra da Sucessão Espanhola até o fim do século.¹⁶⁶

Cabe indagar como o parlamento aceitou um nível de taxa  o tão mais alto que aquele encontrado no resto da Europa. Sabemos pela narração histórica da última sessão que agora o Parlamento contava com garantias constitucionais mais críveis de que o

¹⁶⁴ O'Brien (2005, p. 12) coligiu dados desde a Idade Média e ele descobriu que até os tempos de Elizabeth a taxa  o direta perfazia mais de 50% de toda a tributação (provavelmente porque a economia era pouco monetizada e urbanizada nessa época). O ponto de inflexão acontece no reino de James I, mas só se acentua (com exclusão de alguns sub-períodos do Interregno em que uma plethora de tributos diretos improvisados e cobrados de maneira opressiva e emergencial chegaram a perfazer quase 80% do total) mesmo após William. Já no reino de George III (1760-1820) inicia-se trajetória inversa com os tributos indiretos montando a menos de 40% na segunda metade do reino.

¹⁶⁵ A *land tax* previa o pagamento de uma porcentagem da renda anual da terra (por exemplo, 10%). Nos anos de guerra mais críticos, esta porcentagem podia chegar a 20% (mas nunca passou disso). Era preferida   *hearth tax* – e outros impostos sobre o número de portas e de janelas de uma casa (etc.) que têm também foram volta e meia sugeridos e implementados por curto tempo – porque não ensejava a intromissão dos cobradores na intimidade do lar dos contribuintes.

¹⁶⁶ Ver Hoppit (2000, p. 130) e Brewer (1989, p. 78 ss.)

dinheiro seria “bem administrado”: tanto o controle dos vários departamentos pelo Tesouro bem como o controle do Tesouro pelo Parlamento através do sistema de gabinete abriram os bolsos dos parlamentares¹⁶⁷. Mas temos que ressaltar um fato ainda mais importante (ver O’Brien, 2005, e Trevelyan, 1938): após 1688 nunca mais o governo ousou mobilizar tropas sem o consentimento do parlamento e nunca mais desafiou a *Bill of Rights* mantendo um exército ativo em período de paz.

Outro fator que ajuda a explicar por que o Parlamento (e também o público em geral¹⁶⁸) tolerou maiores impostos reside na excepcionalidade da máquina fiscal inglesa. É que, como bem sabemos pela experiência moderna, o peso de um imposto sempre deve ser relativizado pela legitimidade que ele tem perante a população. Fatores como incidência, facilidade de pagamento e uso do dinheiro público influem enormemente na decisão das pessoas de evadir o fisco ou mesmo iniciar revoltas abertas¹⁶⁹.

Em primeiro lugar, a Inglaterra não era uma sociedade de privilégios no sentido legal/pré-moderno da palavra. A nobreza e os grandes proprietários não eram isentos da tributação. Pelo contrário, o imposto sobre a terra – a principal forma de taxação direta – “era um imposto incidido sobre as rendas capitalistas pagas aos grandes proprietários pelos seus arrendatários capitalistas...” (Mooers, 1991, p. 162). Parece estranho, mas os Comuns preferiam a auto-taxação ao aumento dos impostos indiretos porque associavam a tributação indireta com fontes “monárquicas” de renda e, portanto, que poderiam predispor ao absolutismo (Teschke, 2003, p. 254). Em outras palavras, os Comuns só aceitaram pagar a taxa sobre a terra porque, apesar da incidência pesada sobre eles mesmos, ela representava – diferentemente das odiadas *hearth tax*¹⁷⁰ e *poll tax* que a *land tax* acabou substituindo – o exercício mais limitado possível da autoridade executiva (Brewer, 1989, p. 81): limitado porque sua coleta era feita pela *gentry* local e limitado porque tanto sua imposição como a taxa a ser paga dependiam da

¹⁶⁷ A estes fatores O’Brien (2005) acrescenta outras explicações para a redobrada aquiescência parlamentar: memórias da guerra civil, a real ou percebida ameaça à Igreja Anglicana e estabilidade do regime, a mudança acelerada para um sistema mais visível e racional de coleta de impostos indiretos, as mudanças político-institucionais que tornaram possível a consolidação de uma dívida pública de longo-prazo, as vitórias na guerra; todos estes fatores estiveram por trás da construção do sistema fiscal mais maduro da época e contribuíram enormemente para que as classes proprietárias se auto-texassem mais pesadamente.

¹⁶⁸ Se bem que os pobres nesta época pouca chance tinham de fazer valer sua vontade no terreno tributário.

¹⁶⁹ Adams (1993, cap. 23) cita vários exemplos de revoltas dos camponeses franceses contra o pagamento dos mais diversos tipos de tributos. Quando, por exemplo, a Coroa tentou introduzir um imposto sobre o vinho em Bordeaux, em 1635, contribuintes injuriados gritaram: “Morte aos *gabelleurs*! Matem os *gabelleurs*!” (*gabelleurs* eram os cobradores).

¹⁷⁰ Que fora abolida em 1688 sob o pretexto de que era “uma marca de escravidão” sobre o povo inglês.

aprovação anual do parlamento. Mesmo que em vários episódios o parlamento tenha sido persuadido a elevar a alíquota do imposto, em última instância o controle sobre ele residia nos Comuns, e o “controle” era algo estimado o suficiente para compensar o peso do imposto sobre as classes proprietárias.

Com o passar dos anos a tributação indireta passou a ganhar peso, mas em parte isto só foi “permitido” porque as conquistas constitucionais da Revolução já tinham se consolidado, ou seja, o absolutismo régio já estava fora de cogitação. O que também pesava a favor dos impostos indiretos na Inglaterra era o fato de que eles eram cobrados de uma forma muito mais racional e simples do que no Continente. Enquanto na França, por exemplo, havia cinco diferentes tipos de impostos indiretos sobre o vinho¹⁷¹, na Inglaterra os cobradores do *excise* limitavam-se à fase da produção. Ademais, na Inglaterra de pré-1800 nunca houve, em contraste com o Continente, um imposto indireto geral, sobre todos os produtos. Ele era sempre seletivo, o que permitia, em tese, a cobrança de alíquotas maiores em itens de luxo e a não-cobrança em itens “essenciais”¹⁷². Adams (1993, p. 273 ss.) reforça a simplicidade do sistema tributário inglês com uma comparação com a Holanda. Conta que o diplomata Sir William Temple, ao almoçar numa taverna na Holanda, observara que havia pagado aproximadamente 30 tipos diferentes de impostos para comer um prato de peixe com molho!¹⁷³ Já na Inglaterra, não só todo o *tax-farming* havia sido abolido até 1688 (lembrar que os *tax-farmers* agiam em toda a Europa de maneira violenta e opressiva), como as várias Comissões do *Excise* fizeram o possível para que a coleta de impostos indiretos fosse racionalizada e tornada mais barata. Com as comissões, a cobrança dos impostos sobre a produção passou a ser cada vez mais concentrada nas “grandes empresas” e grandes aglomerados populacionais: o *excise*, cobrado no ponto de produção ao invés de no ponto de venda, era um imposto “silencioso” e produtivo.

Por último, o pagamento de impostos passou a ser cada vez mais tolerado pelo parlamento porque, malgrado alto, ele não precisou subir na mesma proporção que a dívida pública: a melhoria nas condições do financiamento público permitiu que o

¹⁷¹ “Um imposto sobre a vinha, um imposto sobre a colheita, um imposto sobre a manufatura, um imposto sobre o transporte e um imposto sobre a venda. Os pobres tomavam cidra” (Adams, 1993, p. 223).

¹⁷² Por exemplo, o primeiro *excise* criado (durante a guerra civil) aplicava-se apenas à bebida alcoólica. A Restauração manteve muitos dos impostos indiretos criados durante o Interregno, mas poucos deles aplicavam-se aos chamados itens essenciais (comida, roupa, artigos de limpeza, etc.): em 1660 havia imposto sobre a produção de sabão, bebida, sal, ferro, chumbo e alguns artigos de luxo.

¹⁷³ Para o autor, teria sido a taxação excessiva e complicada da Holanda a causa principal do seu declínio econômico no século XVIII. Já os ingleses teriam subido à condição de super-potência devido à “genialidade” do seu sistema tributário.

Estado efetuasse relativamente muito gasto – o que traduzia-se como benefícios se não na forma de serviços públicos na forma de vitórias militares – para pouco imposto. Com efeito, cada vez mais o regime Hanoveriano financiou suas guerras com dinheiro emprestado de um “mercado de capitais” que se desenvolvera em associação com o Tesouro e o Banco da Inglaterra em Londres. E à medida que a credibilidade da Coroa se fazia revelar, ela podia servir sua dívida a taxas progressivamente menores, dívida esta garantida pelas “fontes de recursos” elásticas que eram os impostos indiretos – avaliados e coletados pela burocracia fiscal mais desenvolvida da Europa (Carruthers, 1996, *apud* O’Brien, 2005).

A necessidade de suplementar impostos com dívida esteve sempre presente nas guerras pré-modernas. O envolvimento inglês nas grandes guerras continentais do longo século XVIII, no entanto, geraria redobrada pressão sobre as finanças públicas. Além disso, cada vez mais a parcela financiada dos gastos militares seria maior. Segundo dados de Macdonald (2003, p. 339), enquanto na Guerra da Liga de Augsburgo, que custou aproximadamente 31 milhões de libras ao tesouro inglês, a coroa teve que financiar 53% de seus gastos militares, nas Guerras Revolucionárias de 1793-1797, que custaram 100 milhões, esta cifra chegou a incríveis 89%! Desceu abruptamente para 49% nas guerras Napoleônicas (1798-1815), mas só porque em 1799 o primeiro-ministro Pitt criou o primeiro imposto sobre a renda genuinamente moderno (tanto que perto de 20% do PIB foi apropriado sobre a forma de impostos durante a ameaça de Napoleão, cifra muito superior a de qualquer outro país da época, com exceção, talvez, da Holanda). De qualquer forma, antes desta guerra nunca fora cobrado tanto imposto e nem pego tanto dinheiro emprestado, já que ela custou incríveis 772 milhões de libras (*Total War!*)!

Da mesma forma que cresciam os gastos militares, crescia a dívida pública. Ela passou de mísero 1 milhão de libras em 1688 para 8,4 em 1695 e 21,4 milhões em 1710. Em 1720, mais que dobrara para 54 milhões. Em termos de participação no PIB, ela subiu de nada mais que 2-3% do produto nas vésperas da revolução para quase 40% vinte e dois anos depois. Se continuássemos esses cálculos até 1815, chegaríamos à astronômica cifra de 830 milhões de dívida acumulada, ou mais de 250% do PIB¹⁷⁴!

¹⁷⁴ Por curiosidade, em 1819, a dívida equivalia a 854 milhões de libras ou 2,7 vezes a renda nacional e mais de 60% dos tributos tiveram que ser usados para o serviço e amortização da dívida (ver O’Brien, 2006).

Para terminar essa sessão, cabe perguntar: que instrumentos a Coroa precisou desenvolver para criar uma dívida de longo-prazo? E como ela ganhou a credibilidade necessária para incentivar o público a lhe emprestar essas somas astronômicas de dinheiro? Vários autores (Hoppit, 2000; Brewer, 1989; North e Weingast, 1989) asseveram que no fundo foram os incrementados impostos que proveram a base para a revolução financeira. Afinal, em última instância a dívida é o mesmo que impostos futuros (equivalência ricardiana). Além disso, Hoppit (2000) coloca que, por mais que as restrições constitucionais “acordadas” em 1688-9 tivessem lançado as bases para a revolução financeira, nos primeiros anos os impostos teriam que financiar o grosso dos gastos (como indicam os dados de Macdonald) porque ninguém ainda sabia se as mudanças constitucionais seriam críveis. Assim, para esses autores os investidores só começaram a emprestar mais dinheiro ao Tesouro quando tiveram a certeza de que a palavra do Parlamento – de que os empréstimos seriam garantidos (*earmarked*) pelos tributos votados – tinha credibilidade. Portanto, teria sido a legitimação parlamentar da dívida a raiz da revolução financeira: aquela que transformaria a velha dívida pessoal do rei em dívida do governo. Dessa forma, na década de 1690, vários empréstimos de longo-prazo foram feitos ao Tesouro contra o pagamento de parte dos impostos futuros. Em 1694, por exemplo, um empréstimo de 1,2 milhão de libras a taxa de 8% ao ano foi feito contra futuros impostos sobre os importados (ver North e Weingast, 1989). Mas é aqui que entra o ponto interessante. Este empréstimo, contrariamente à norma pré-revolução, não foi feito por um grande mercador, banqueiro ou financista – que sempre conseguia algum generoso benefício “patrimonial” em troca da ajuda ao rei –, mas sim por uma companhia chamada Banco da Inglaterra.

Desde antes da Restauração, “economistas”, pensadores e ministros ingleses vinham indagando por que a Inglaterra ainda não dispunha de um Banco Público, tal como já havia em Amsterdã, Gênova, Veneza e Hamburgo (ver Pincus, 2009 e Davies, 1994). Um banco público cortaria a dependência gritante que a Coroa tinha de uns poucos financistas (como os *goldsmith-bankers*), que cobravam taxas de juros exorbitantes em tempos incertos¹⁷⁵. Ademais, para os “pensadores” mais liberais da época – aqueles que achavam que a riqueza vinha do trabalho e não da terra; que

¹⁷⁵ Na Inglaterra pré-1800, como em quase toda a Europa, havia proibições formais contra altas taxas de juros (leis da usura). Mas isso nunca impediu que o mercado “determinasse” a taxa de juros a que estava disposto a emprestar para os governos: normalmente, os vários tipos de títulos e notas promissórias que eram comprados do governo no ato do empréstimo o eram feitos a um desconto compatível com a taxa de juros exigida.

acreditavam que a riqueza era potencialmente infinita e que, portanto, podia ser multiplicada; que eram distintamente *whigs* neste particular – a criação de um Banco Público iria gerar efeitos “multiplicadores” sobre a economia privada. Não é de se estranhar, destarte, que na década de 1690 já houvesse um número suficientemente grande de financistas ansiosos para criar seu próprio *joint-stock bank*. Para tanto, só precisavam do apoio integral do governo – que não tinha sido confiável o suficiente até a revolução, vide o episódio de *default* de 1672. Assim, nas palavras de Davies (1994, p. 257), “o Banco da Inglaterra nasceu do casamento de conveniência entre a comunidade de negócios da City, ambiciosamente confiante de que poderia tocar tal empreendimento com sucesso, e o governo do dia, desesperadamente em falta da grande quantia de dinheiro urgentemente necessária para continuar a longa guerra contra Louis XIV, o mais poderoso governante da Europa”. Estas necessidades de dinheiro rápido estavam crescendo muito mais velozmente do que os recursos tributários. Outrossim, fazia-se urgente a consolidação de um crédito de longo-prazo, em oposição aos empréstimos de curta duração que os Tudor e Stuart se viam obrigados a aceitar. Melhor que isso, tratava-se de a Coroa conseguir a credibilidade para contrair os chamados “empréstimos perpétuos”¹⁷⁶. Apenas a política de contrair empréstimos pelo tesouro e “reservar” impostos futuros para seu pagamento ainda não havia tornado a dívida mais próxima do sustentável, pois na década de noventa as taxas de juros que a coroa tinha que pagar por estas operações ainda eram altas (8-14%); já as perpetuidades, por conterem taxas de juros bem menores, seriam muito mais fáceis de rolar.

Pois bem, o primeiro passo realmente tomado para a criação de uma dívida de longo-prazo deu-se em 1693, quando o tesouro emprestou 1 milhão do público a uma taxa de 14% (parte desse investimento seria pago na forma de *tontine*¹⁷⁷). No ano seguinte, o Parlamento “repetiu a operação” e criou mais 1 milhão de dívida de longo-prazo através de uma “loteria”, cujos “prêmios” seriam pagos dos futuros impostos sobre o sal e bebida¹⁷⁸. Mas a guinada para uma dívida permanente se deu mesmo quando o governo permitiu que um banco privado se instituísse na forma de sociedade de ações (1694). O recém criado Banco da Inglaterra ganhou o direito de emitir notas

¹⁷⁶ Os empréstimos perpétuos ou “perpetuidades” normalmente têm as menores taxas de juros porque, como não há pagamento de principal, mas somente parcelas pequenas que se estendem no futuro longínquo (na verdade, para sempre), o valor presente dos rendimentos futuros esperados é muito baixo.

¹⁷⁷ Um *tontine loan* é uma espécie de criação de um fundo do qual cada investidor recebe uma parte dos rendimentos; porém, quando alguns dos investidores iniciais morrem, o rendimento que caberia a eles é pulverizado entre os sobreviventes, assim aumentando o valor da anuidade a cada falecimento.

¹⁷⁸ Quer dizer, aqueles que investiram nessa loteria teriam um rendimento fixo mais a chance de participar na loteria.

promissórias no valor da soma adiantada ao governo, um valioso privilégio que tornou possível aos acionistas do banco emprestar ao governo a uma taxa de juros menor do que caso não tivessem tal privilégio¹⁷⁹. Além disso, o Ato da criação do Banco continha uma provisão que estipulava que caso as receitas dos *customs* provassem-se insuficientes para saldar o empréstimo inicial que deu origem ao Banco (1,2 milhão), o Tesouro seria obrigado, sem adicionais atos do parlamento, a alocar receitas suplementares para liquidar a dívida ainda não saldada (ver Stasavage, 2003). Percebe-se que o Banco estava realizando o sonho de todos os financistas: pouco a pouco o sistema se expandiria até que uma instituição privada¹⁸⁰ passasse a administrar toda a dívida pública, que então tornar-se-ia relativamente independente da política parlamentar. Isto é, ao longo do tempo o financiamento público foi sendo canalizado cada vez mais através do Banco e este ganhou o direito *de facto* de usar as receitas públicas para o pagamento da dívida. O sistema financeiro da Inglaterra estava a caminho de se confundir com o das repúblicas mercantis (Holanda, Gênova, Veneza, etc.), em que literalmente quem administrava a dívida eram os mercadores e financistas. Não surpreendentemente, essa nova garantia consubstanciada pela figura do Banco “abriu” os bolsos dos investidores: como vimos nos parágrafos anteriores, a dívida pública aumentou enormemente após a criação e consolidação do Banco.

Não obstante tudo isso, isto é, não obstante o fato de que na década de noventa a Inglaterra tenha dado passos largos na construção de uma dívida de longo-prazo, esta ainda estava muito longe de se tornar a principal forma de financiamento: os empréstimos de curto-prazo não garantidos por impostos futuros (*unfunded*) ainda respondiam por 70% da dívida inglesa durante a Guerra dos Nove Anos (Wenkai He, 2007, p. 14). Quando os ingleses foram “inesperadamente” tragados por William à Guerra dos Nove anos, o governo inicialmente recorreu às maneiras tradicionais e familiares de arrecadar dinheiro: malgrado tenha emitido *tallies* (notas de curto-prazo) do Tesouro em antecipação da receita futura, viu-se obrigado – pelo crescimento abrupto das despesas – a emitir *tallies* fictícias (sem garantia alguma) para tesoureiros

¹⁷⁹ Porquanto os acionistas do banco podiam – através das notas – pegar dinheiro emprestado a taxas relativamente baixas no mercado; daí poderiam reinvestir esse dinheiro na dívida pública a taxas apenas ligeiramente superiores às do mercado privado.

¹⁸⁰ Se bem que a qualquer momento o governo poderia revogar o Ato de criação do Banco, forçando a sua liquidação. Segundo Stasavage (2003), um Banco Público “funcionou” na Inglaterra e não na França porque na primeira havia forças melhor organizadas – no Parlamento – que poderiam oferecer resistência à tentação de o rei “expropriar os ativos” do Banco, como acabou acontecendo indiretamente na França quando o regente “forçou” John Law (o criador do Banque Royale) a emitir dívida em quantidade exagerada, o que ultimamente fez o valor das ações do Banco colapsar (em 1720).

de vários departamentos pagarem seus fornecedores. Assim, entre 1688 e 1693, o total da dívida de curto-prazo carregando juros de 7-8% subiu a 15 milhões (Wenkai He, 2007). Para o autor, foi porque essa dívida tinha pouca credibilidade (essas *tallies* eram grandemente descontadas quando trocadas no mercado) que o governo começou a experimentar mais ousadamente com a dívida de longo-prazo.

Entretanto, o papel do Banco da Inglaterra como administrador da dívida pública ainda tardaria para se firmar. Da sua criação até o início de 1697, o governo arrecadou apenas 1,5 milhão de libras sob a forma de dívida de longo-prazo. Em 1697 conseguiu mais um milhão do banco em troca da renovação da sua *charter* (do seu direito de existência como tal). Mas foi somente durante a Guerra da Sucessão Espanhola que a dívida de longo-prazo finalmente começou a predominar¹⁸¹. Da dívida total de 47,5 milhões em 1713, apenas 7,5 milhões eram de dívida não garantida de curto-prazo, como as *tallies* do Tesouro e outras notas promissórias emitidas pela Marinha, Exército, etc., para dar conta de seus gastos imediatos. Após a guerra inicia um longo período em que o governo tenta de várias maneiras, e através de muitas negociações, converter essa dívida de curto-prazo para dívida de longo-prazo e tornar toda a dívida de longo-prazo resgatável¹⁸², de forma que o governo pudesse se aproveitar de declínios “naturais” nas taxas de juro do mercado. Em outras palavras, quando as taxas de juro estivessem baixas no mercado, o governo poderia forçar os donos das anuidades resgatáveis a aceitar taxas de juros mais baixas através da ameaça crível de repagar o principal da dívida¹⁸³. Resumindo, nesse processo de queda dos juros exigidos da Coroa, duas pré-condições tinham que estar presentes: baixas taxas de juros na economia (reflexo do crescimento do estoque de capital) e burocracia eficiente na cobrança de impostos¹⁸⁴. Pode-se dizer que os esforços tinham realmente dado os últimos frutos em 1752, quando o governo inglês consolidou sua dívida nos famosos *Three Percent Consols* – mas já na

¹⁸¹ Em parte, Wenkai He (2007) explica essa transição como resultado da melhoria da máquina fiscal do governo: os empréstimos indiretos começaram a predominar e havia maior confiança pública na capacidade de o governo honrar seus compromissos.

¹⁸² O calcanhar de Aquiles do sistema inglês ainda eram as “anuidades” irresgatáveis, normalmente durando 99 anos para expirar.

¹⁸³ Era crível porque o governo podia pegar dinheiro emprestado dos mercados a taxas menores para pagar o principal das dívidas que tinham sido inicialmente contraídas a taxas maiores.

¹⁸⁴ Sempre que o governo emitia um título de longo-prazo, ele simultaneamente criava novo imposto ou aumentava a alíquota de um já existente. Brewer (1989, p. 96) lembra que a garantia de todos esses empréstimos vinha dos tributos indiretos, e não da *land tax*. O autor também coloca que uma consequência importante desse estreitamento entre dívida e tributação era que repelir um imposto tornara-se politicamente muito difícil (seria o mesmo que um *default*), a não ser que o empréstimo que ele “financiava” já tivesse sido liquidado.

década de 1720 o custo da dívida inglesa tinha se aproximado do da holandesa, com taxas de juros médias de 4% versus 3%, respectivamente.

Afora esse processo de diminuição progressiva dos juros cobrados pelos títulos ingleses, duas estratégias foram usadas para diminuir o montante total da dívida “ruim”. Para se alijar da dívida de curto-prazo resgatável, o governo criou, em 1717, o *sinking fund*: um fundo de recursos acumulados com os superávits fiscais dos anos de paz para liquidar o mais rapidamente possível a dívida de alto custo. Para Lindsay (1957, p. 152), o uso dos superávits fiscais para a liquidação da dívida em tempos de paz provava que os dias de absolutismo inglês haviam realmente chegado ao fim¹⁸⁵.

Faltava ainda se desvencilhar da dívida irresgatável, como as anuidades de 99 anos. Para tanto, o governo teve que convencer os credores a trocar suas anuidades por novos títulos/ações de longo-prazo que, malgrado pagassem taxas menores, poderiam carregar algumas vantagens (como a perspectiva de valorização das ações). De qualquer forma, ele não teria conseguido tal façanha não fosse a colaboração/interesse das sociedades por ações (das quais a mais importante era o Banco da Inglaterra). O objetivo era convencer os detentores das anuidades irresgatáveis a trocar seus títulos por ações dessas empresas, que estavam se valorizando devido aos vários privilégios que o governo concedia a elas¹⁸⁶.

Enfim, o governo inglês foi aos poucos conseguindo manejar uma dívida astronômica que aparentemente consumia toda sua receita¹⁸⁷. Para Ferguson (2001, p. 135 ss.), a dívida inglesa muito maior que a francesa tanto em números absolutos como principalmente em proporção ao PIB era mais sustentável porque o custo anual dela era menor: e para ele o que importa ao rotular-se uma dívida de alta ou baixa é seu custo em

¹⁸⁵ “Após o estabelecimento do *Sinking Fund* ter mostrado que o governo inglês, ao contrário do francês, considerava a dívida incorrida em tempos de guerra como algo a ser honrado e não repudiado, o crédito inglês melhorou, enquanto o crédito pessoal da casa real francês não”.

¹⁸⁶ Um exemplo famoso foi o da bolha especulativa da South Sea Company. Esta companhia tinha recebido desde o momento de sua fundação (1711) o monopólio do comércio inglês com a América do Sul. Em troca, a companhia assumiu a dívida “ruim” que a coroa tinha contraído durante a guerra (ver Brewer, 1989, p. 101 passim). Já os detentores da dívida ruim foram convencidos a trocar seus títulos por ações que inicialmente pagavam menos por causa do *boom* especulativo que estava aceleradamente valorizando as ações. Em 1720, esta bolha estouraria e vários investidores privados sairiam prejudicados, mas como a companhia que ultimamente falhou em suas obrigações era privada, e não pública, o crédito do governo não sairia tão abalado deste episódio. Além disso, o governo sairia desse episódio com uma dívida muito menor, pois parte dela havia sido assumida pela companhia.

¹⁸⁷ “Em nenhum ano após 1707 menos de 30% da receita seria suficiente para servir a dívida. Durante mais da metade dos anos entre 1713 e 1785 a dívida absorveria mais de 40% das receitas, e em 16 anos desse período, mais de 50%, chegando a um pico de 66% no final da Guerra Americana. Como um historiador francês colocou, tal cifra representava um fardo fiscal maior que aquele que provocou a crise de 1788-9 na França” (Brewer, 1989, p. 94).

relação a seu tamanho. Na França, entre 1751 e 1788, os pagamentos com amortização e juros subiram de 28% para 49% de todo o gasto, ou de 26% para 62% de toda a receita! As cifras inglesas aparentemente não eram muito diferentes: entre 1740 e 1788 o custo anual da dívida subiu de 37% para 56% da receita. Mas a dívida inglesa era muito maior. Enquanto na França, entre 1776 e 1782, o custo anual da dívida equivalia a 7,5% de toda a dívida, na Inglaterra pagamentos similares só montavam a 3,8% da dívida total. Em outras palavras, o custo de servir o mesmo tanto de dívida era duas vezes maior na França.

4. 4. 3 Discussão

Muitos dos autores que analisamos no capítulo 2 sob a rubrica de “economistas políticos/realistas” acreditam que as mudanças constitucionais não são *críveis*, isto é, *auto-sustentáveis*, se elas não forem seguidas por uma revolução política. A palavra *política* pode ter várias conotações, mas nesse particular ela significa a subida ao “poder” – seja no executivo ou no legislativo – de grupos *diretamente interessados* em manter as conquistas constitucionais que condensamos sob o título de *rule of law*: separação entre judiciário e executivo, segurança dos direitos de propriedade; improbabilidade de o executivo renegar suas dívidas; improbabilidade de o executivo lançar mão de ações extra-constitucionais; e – mais importante – total improbabilidade de os interesses representados no parlamento, ao progressivamente substituir o rei no comando do governo via o sistema de gabinete, voltarem-se contra as conquistas constitucionais que foram suas por direito. Em outras palavras, enquanto os institucionalistas acreditam que a constitucionalização do sistema de governo cria raízes próprias para sua auto-perpetuação – pois mesmo as partes que têm força para desafiá-la apercebem-se de seus benefícios variegados –, os “realistas” acreditam que ela só beneficia a *rule of law* quando leva ao poder grupos “diretamente” interessados em mantê-la¹⁸⁸. A citação de Ferguson (2001, p. 174) abarca relativamente bem a oposição entre as duas visões: “A diferença principal entre a França e o Reino Unido no século XVIII não era simplesmente uma questão de recursos econômicos. A França tinha mais. Era, pois, uma questão de instituições. O Reino Unido tinha o sistema de coleta de impostos superior, o *Excise*. Após a Revolução Gloriosa, o *Reino Unido tinha o*

¹⁸⁸ Por exemplo, quando a constitucionalização cria uma “república” de mercadores e financistas (hoje em dia, diríamos capitalistas).

governo representativo, o qual não só tendia a tornar os orçamentos transparentes (esse é o argumento constitucionalista, pois *transparência do orçamento* resume, na prática, o controle do legislativo sobre o destino dos impostos) como – *mais importante* – *diminuía a probabilidade de default uma vez que os detentores de títulos que haviam investido na dívida nacional estavam entre os interesses melhor representados no Parlamento* (argumento realista)”. É com base nesta linha de pensamento que alguns dos autores realistas revisados no capítulo dois (Acemoglu et. al., 2005a e 2005b; Prinks, 2001; Stasavage, 2003 e 2005, etc.) vão defender que a revolução gloriosa foi uma revolução burguesa, não conservadora; que ela levou ao poder os interesses financeiros que estavam por trás da guerra com a França e por trás da criação do Banco da Inglaterra; que ela diminuiu a possibilidade de *default* porque os parlamentares e ministros “no poder” desde então estavam intimamente associados com os interesses comerciais e financeiros; etc. Mas chega de generalizações. Vamos agora detalhar a posição de cada autor, começando pelos constitucionalistas.

Quinn (2003) argumenta que o acordo realizado entre William e o Parlamento em 1689, segundo o qual o primeiro iria aceitar determinadas restrições em sua autoridade e o segundo iria apoiar – política e financeiramente – a guerra do primeiro contra a França, gerou uma série de inovações constitucionais, sendo a *Bill of Rights* a mais importante; reza a história então que o parlamento começou a regularmente autorizar todos os tributos, a especificar como eles poderiam ser gastos e a auditar como eles foram realmente gastos.

No entanto, o próprio Quinn pergunta: o que garantia que William respeitasse esses documentos? Admite que no início o rei o fazia apenas por questões conjunturais (necessidade de recursos para a guerra); porém, para o autor os benefícios que a Coroa iria retirar desses primeiros anos de cooperação mudariam “para sempre” as regras do jogo. Em outras palavras, o que reforçava a credibilidade constitucional do “acordo da revolução” eram seus efeitos positivos sobre a máquina fiscal e, consequentemente, sobre a máquina de guerra.

Um leitor crítico poderia contra-argumentar alegando que, no fundo, as restrições constitucionais não eram *self-enforcing* porque elas só estavam formalizando uma restrição administrativa: a falta de recursos autônomos do rei. Porém, um olhar mais atento às questões conjunturais revela que as elites haviam desde o início se comportado de forma a alterar a seu favor a “árvore de decisões de William”, isto é, a sua avaliação dos benefícios de se tornar um absolutista versus o custo político e

pessoal de eventual falha – afinal, Charles I havia sido decapitado –, pesados pelas chances “atribuídas” a cada uma das possibilidades (Quinn, 2003).

Primeiramente, os Comuns haviam deixado claro que a governabilidade colapsaria sempre que os monarcas arbitrariamente substituíssem os líderes do governo local pelos seus subordinados diretos – foi o que aconteceu quando James instalou católicos e dissidentes na posição de juizes de paz. Em segundo lugar, após a coroação de William os Comuns não mais repetiram o erro passado de conceder subsídios vitalícios ao rei (agora precisariam ser convocados todo ano para re-autorizar os impostos). Por último, o fato de William ter recebido sua coroa do parlamento (pois ele foi “eleito”) reforçava a ameaça de deposição (igualmente reforçada pelas deposições passadas).

E quanto à credibilidade fiscal do novo regime, isto é, a capacidade de honrar as dívidas? Por que o regime de poder parlamentar era mais *credible* que o monárquico? Quinn (2003) responde brilhantemente: “um rei (ou ministro, ou governo) que vive *dentro* da constituição tem menos interesse em renegar seus compromissos”. O governo aprende uma nova cultura organizativa quando passa a ser constitucionalmente restrito; mais, aprende também que pode ganhar muito prestígio dessa forma.

Nesse ponto podemos levantar o argumento de Weingast (1997 e 2002): uma constituição estável, ao garantir ao Parlamento poder de veto sobre todas as ações do executivo no reino da tributação e dos direitos de propriedade, aumenta enormemente o custo de o executivo transgredir a *rule of law*. No limite, quando o parlamento está perfeitamente imiscuído na política e o governo não pode funcionar sem ele, a única maneira de o executivo contornar o poder de veto do parlamento é mudando abruptamente o sistema de governo, isto é, dando um golpe e instalando uma ditadura. Mas o próprio Weingast lembra que quando a constituição já está consolidada e as partes “importantes” estão dispostas a lutar por ela, é muito provável que várias instituições da sociedade, inclusive o exército, abandonem o monarca na sua tentativa de instalar a ditadura – e mesmo que não o abandonem, a perspectiva de guerra civil pode facilmente fazer o executivo pensar várias vezes antes de qualquer movimento precipitado.

Temos já uma conclusão antecipada sobre os melhores argumentos constitucionalistas. Não é que a conjuntura não importe: a personalidade de um rei/governante, as suas condições financeiras, a sua dependência ante o governo local, etc., são todas condições válidas e importantes para a instalação de um governo

constitucional. E também não é óbvio que a consolidação de tal “governo/monarquia constitucional” se dê imediatamente após a revolução que destrona o rei tirano. Porém, uma vez que os benefícios financeiros e econômicos óbvios da monarquia constitucional frente ao absolutismo ficam claros e a confiança do público no sistema amadurece (isto é, uma vez que as chances, aos olhos do público, de que o sistema reverta à “ditadura” tornam-se mínimas¹⁸⁹), transformam-se verdadeiramente as regras do jogo: muda-se o tipo de corrupção; elimina-se o papel outrora fundamental da corte na condução da política; mudam-se as atribuições do rei; etc. Enquanto antes da consolidação da “democracia” as ações “extra-constitucionais” do rei eram sempre uma questão de grau – estávamos no mundo da lei dos mais fortes, da economia política propriamente dita, em que o rei sempre podia transgredir os direitos de alguns grupos e continuar no poder, pois retinha o apoio de outros –, no sentido de que ainda não era absolutamente claro até que ponto a lei estava acima do rei, no sistema democrático qualquer ação extra-constitucional é encarada pelo “público” como uma tentativa de subverter os princípios democráticos e é, portanto, barrada pelas mais variadas frentes: militares, administrativas, jurídicas, legislativas, etc.

Para terminar, falta ainda explicar como o governo parlamentar/democrático torna a política mais flexível e transparente, podendo até mesmo ter ramificações positivas sobre o crescimento econômico. Para Ekelund e Tollison (1981, p. 149), o governo parlamentar dificulta a atividade do *rent-seeking*¹⁹⁰ – que na prática é o mesmo que beneficiar alguns enquanto se transgride o direito de propriedade de outros – porque a legislação fica muito mais transparente e envolve um número muito maior de “atores com poder decisório”. Enquanto no governo monárquico pouca discrição formal havia sobre o que se passava nas conversas entre rei e interesses comerciais ou entre reis e juízes (aqueles que ratificariam, por exemplo, a concessão de monopólios reais), no governo “democrático” tudo torna-se menos privado e mais público. De outro modo, os autores sugerem que a “diversidade” natural de interesse e opinião numa legislatura aumenta o custo de se fornecer benefícios públicos a vícios privados, ou seja, o aumento “natural” do número de “pontos de veto” dificulta o *rent-seeking*. De certa forma, os autores fazem uma crítica indireta aos realistas, pois segundo essa visão de diversidade

¹⁸⁹ Interessante notar que a Inglaterra após 1688 nunca mais teve um governo despótico, no entendimento não polêmico (não marxista, por exemplo) da palavra. Já o Brasil só foi consolidar a democracia 300 anos depois.

¹⁹⁰ Formalmente, a tentativa de se obter rendas econômicas através da manipulação do sistema político e social (pressionando o governo a conceder proteção à determinada indústria, por exemplo) e não da criação propriamente dita de riqueza nova.

de opinião é na verdade *indesejável* que haja uma representatividade de interesses financeiros demasiado grande no parlamento, pois isto vai permitir que interesses contrários sejam prejudicados. Complementarmente, é interessante que haja pluralidade partidária: a imbricação muito direta entre legislativo e executivo (na forma de partido único, por exemplo) diminui o número de *veto points* disponíveis contra as propostas do executivo. No limite, pode favorecer a transição à ditadura, pois acaba com a separação dos poderes (não há mais oposição). Em última instância, o governo “limitado” inglês diminuiu o *rent-seeking* e criou ideais constitucionais (Weingast) porque ele não se confundiu totalmente com o parlamento – esta separação entre o executivo e o legislativo é necessária para evitar a tirania das repúblicas oligárquicas (ver nosso cap. 2). Para citar North e Weingast (1989, p. 818): “Gerar benefícios privados às expensas públicas agora requeria a cooperação da Coroa, dos Tribunais e da Legislatura. Somente a Coroa podia propor um gasto, mas somente o parlamento podia autorizar e apropriar recursos para a proposta, e ele podia autorizar impostos somente para o financiamento dessas propostas”.

Agora vamos aos argumentos dos “realistas”, aqueles que partem do princípio de que era a coalizão whig¹⁹¹ no governo o que estava por trás de direitos de propriedade assegurados, supremacia do Direito Comum e governo limitado. Só adiantando as conclusões, achamos que a principal falha desta teoria é não conseguir dar uma explicação permanente para a *rule of law*, como se ela sempre estivesse a mercê da conjuntura e pudesse teoricamente ser revertida (o que não é uma proposição impossível, só improvável).

Contra a tese seminal de North e Weingast de que a “soberania parlamentar” dificulta ao soberano não honrar seus compromissos financeiros, Stasavage (2002, 2003) lança a proposta de que, enquanto o governo limitado ajuda a construir credibilidade, ele não é condição nem necessária nem suficiente. Para o autor, o que importa é o controle partidário do legislativo, o qual não pode ser analisado indiscriminadamente. Por exemplo, se os interesses credores estiverem pouco representados no legislativo, o “governo limitado” não vai garantir a credibilidade financeira do governo.

Se a teoria de Stasavage (2002, 2003 e 2005) é correta, é preciso que analisemos a política partidária inglesa pós-1688. Malgrado saibamos que a maioria dos

¹⁹¹ Durante o longo período que vai de 1714 a 1760, os *whigs* quase sempre tiveram maioria nas duas casas do Parlamento.

parlamentares eram grandes proprietários de terras – o que poderia até estimulá-los a querer o default, pois isso poderia diminuir a pressão para os impostos diretos –, as coalizões formadas pelos *whigs* não eram idênticas às formadas pelos *tories*. Stasavage (2003, p. 100 ss.) alega que há evidência histórica incontestável de que os financistas credores estavam melhor representados entre os *whigs*. De certa forma, no campo da política econômica, os *whigs* lembravam a ideologia *court*: viam com menos ressalvas o crescimento e ulterior endividamento do estado; exigiam uma política externa mais agressiva frente ao “perigo” francês – enquanto os *tories* advogavam a favor de uma *blue water policy*¹⁹²; estavam relativamente mais dispostos a se auto-taxar e permitir o crescimento dos impostos indiretos; enfim, queriam uma interferência mais ativa do estado no campo econômico¹⁹³ e estavam predispostos, mesmo sem deixar de representar o interesse “agrário”, a fazer concessões aos novos *monied interests*.

Stasavage (2002 e 2003) sustenta seu argumento de que a política partidária é de crucial importância para a credibilidade financeira mostrando como as taxas de juros médias do financiamento público variaram de maneira abrupta em vários momentos após a Revolução¹⁹⁴. Olhando o longo-prazo, tardaram quase quarenta anos para que as taxas de juros de longo-prazo convergissem com aquelas pagas pela República da Holanda¹⁹⁵. Mas houve vários momentos em que esse movimento de queda gradual foi brechado ou mesmo invertido. Por exemplo, quando os *tories* foram maioria nas duas casas do parlamento (1712-14)¹⁹⁶, as taxas de juros médias pagas pela Coroa subiram de 6% para 8%. Quando os *tories* ganhavam algum ministério ou maioria em alguma das

¹⁹² Isto é, a não interferência militar no continente europeu, mas sim o reforço das defesas britânicas através de uma marinha numerosa e bem-equipada (ver Pincus, 2009).

¹⁹³ Para Pincus (2009, cap. 12), a revolução financeira – com destaque à criação do Banco da Inglaterra – fora uma iniciativa *whig* contra a resistência *tory*.

¹⁹⁴ Se bem que devemos olhar essas taxas de juros com cautela. Pincus e Robinson (2011) e Quinn (2003) colocam que há vários fatores que podiam afetar a taxa de juros que não a credibilidade: por um lado a maior segurança dos direitos de propriedade (que pode ter outras fontes que o governo limitado *per se*) pode ter feito as pessoas pouparem mais; por outro, altas taxas de juros podem ter sido resultado tanto de mais investimentos privados após a revolução como de uma espécie de *crowding out* do setor privado pelo governo, isto é, agora o governo teria passado a pegar mais emprestado, forçando os juros para cima (enquanto no passado por falta de instrumentos havia uma escassez de financiamento público).

¹⁹⁵ Por volta de 1730, a dívida britânica de longo-prazo estava custando em média 3,5%, contra ligeiramente menos (3%) na Holanda.

¹⁹⁶ Ferguson (2001, p. 174) complementa esse raciocínio colocando que – mesmo após a convergência das taxas de juros com a Holanda na década de 1730 – sempre que uma ameaça de revolta Jacobita (os Jacobitas eram aqueles que queriam que o trono voltasse aos Stuart e também eram aliados dos Franceses, que por sinal sempre mantiveram boas relações com os escoceses durante e após o período Stuart – lembrar que a dinastia Stuart tinha origem escocesa) assomava no ar, os investidores ficavam preocupados e exigiam prêmios maiores.

casas do parlamento até mesmo o preço das ações do Banco da Inglaterra, que havia sido uma iniciativa *Whig*, sofria queda.

Sabendo que há muitos fatores que interferem na taxa de juros, Stasavage (2002) fez uma regressão em que buscou controlá-los (como guerras, taxa de juros do mercado privado, inflação, etc.) e chegou à conclusão de que, tudo mais constante, a mudança de uma situação em que os *tories* têm maioria nas duas casas para uma em que não têm maioria em nenhuma diminui a taxa de juros de longo-prazo do financiamento público em aproximadamente 2%.

Complementando a tese de Stasavage, Pincus e Robinson (2011) alvitram que, conquanto North e Weingast estivessem certos na descrição dos fenômenos que se seguiram à revolução – como a soberania parlamentar – eles não o estavam na explicação desses fenômenos. As mudanças nas regras do jogo não teriam sido logradas pela redação de novas regras *de jure* (instituições formais), mas sim por uma mudança *de facto* na balança do poder. Além disso, essa mudança na balança de poder teria sido benéfica à economia não apenas por resolver problemas de *credible commitment*, mas por ter feito decolar um programa de política econômica distintamente *whig*.

Pincus e Robinson (2011) e Murrell (2009) argumentam que a revolução gloriosa tinha sido uma revolução conservadora porque nenhuma das declarações que o parlamento forçara William a assinar tinha sido inteiramente inédita. Segundo os autores, não havia nada na Declaração de Direitos e no Acordo da Revolução em 1689 que especificasse perfeitamente e de maneira não ambígua (isto é, de maneira não mais clara do que nos vários “documentos de liberdade” desde a Magna Carta) que o parlamento deveria se encontrar todo ano, que seria criado um método infalível de auditoria dos gastos da coroa, que as cortes de direito comum seriam soberanas, etc. Mas como então os autores explicam as mudanças que eles mesmos assumem que aconteceram: o aumento absurdo da legislação, inclusive na área econômica (transporte, indústria); o aumento absurdo das petições (já que a política parlamentar era muito diferente da política do conselho privado); o aumento da duração das sessões parlamentares; as mudanças nos juros e nas condições de financiamento, etc.? Novamente, através da política partidária.

Eles sugerem (ver também o livro de Pincus, 2009) que a facção política que veio ao poder, os *whigs*, estava progressivamente tornando-se o partido político do setor manufatureiro, do comércio de longa-distância e das novas cidades industriais (das manufaturas têxteis). Estes interesses “mercantis-industriais” haviam conquistado um

grande espaço na política graças ao incrível crescimento econômico que a Inglaterra experimentara nas duas últimas décadas do século XVII: as ilhas britânicas estavam se tornando a região mais dinâmica do mundo. Para os autores, até mesmo a Crise da Exclusão de 1679-81 havia sido agitada por novos interesses comerciais que viam Charles e suas companhias privilegiadas com suspeitas. Este ponto é interessante, porque, como revela Pincus (2009), nada na *Bill of Rights* previa que os novos interesses “manufatureiros” iriam levar a melhor na batalha travada entre as ideologias da terra e do trabalho¹⁹⁷. Nada estipulava que os planos, iniciados por James II, de construir um império comercial à custa dos mercadores independentes seriam abandonados. Pincus e Robinson (2011) também criticam a ideia de que os ganhos constitucionais fossem auto-sustentáveis: na sua revisão literária, chegam à conclusão de que, no fundo, não se sabe ao certo por que William realmente aceitou tamanhas restrições. Perguntam, por exemplo, “por que William aceitou a abolição da *hearth tax*, que trazia a James uma renda aproximada de 200 mil libras anuais?” Ou então, “Por que ele aceitou uma guerra que iria limitar tanto o seu raio de ação?” (p. 21). Louis XIV travou a mesma guerra e, no entanto, não foi forçado a ceder suas prerrogativas absolutistas. Por que as guerras tiveram efeitos tão diferentes em cada país?

Estas perguntas lançadas por Pincus e Robinson só poderão ser respondidas a contento após comparação com a França, objeto do próximo capítulo. Falta-nos, porém, dar o veredito final sobre por que William e os monarcas posteriores aceitaram as restrições ou, o que dá no mesmo, sobre quais eram as causas principais da *rule of law*.

Nossa conclusão é de que no tempestuoso século XVII a supremacia econômica raramente ditou o rumo das guerras e revoluções. Por mais que os mercadores – como colocam Acemoglu et. al. (2005a e 2005b) – tenham enchido os bolsos de William nos primeiros difíceis meses de governo, quando teve que enfrentar o exército de James na Irlanda¹⁹⁸, o governo dos dois reis Stuart (Charles II e James II) caiu não por falta de recursos econômicos *per se*, mas por falta de apoio moral e popular: até mesmo seus

¹⁹⁷ Ver Pincus (2009, cap. 12) para uma comparação dessas duas ideologias. Os *tories* tendiam a favorecer a ideia de que a riqueza provinha sumariamente da terra e era, portanto, limitada (e o comércio, então, um jogo de soma-zero). Já os *whigs* favoreciam a ideia de que a riqueza podia ser multiplicada através do trabalho e, portanto, através do crédito. Como acreditassem na infinidade da riqueza, os *whigs* eram defensores mais ativos da criação de um banco público que – através do crédito – promovesse as manufaturas e o emprego eficiente do trabalho.

¹⁹⁸ Algum tempo após fugir para a França, James bola uma estratégia de retomar o controle das ilhas britânicas com o apoio dos jacobitas – os pró-Stuart – da Irlanda, que não surpreendentemente eram católicos. Em 1689-1690, James consegue estabelecer uma significativa base de poder na Irlanda, mas seu exército é “facilmente” derrotado pelos “ingleses” – agora do lado de William.

tradicionais aliados os abandonaram no “momento em que lhes eram mais necessários”. Também não encontramos suporte significativo para a tese de que nos conflitos ingleses do século XVII o que estava em questão era a natureza dos direitos de propriedade. Clark (1996) não encontra evidência de que os desequilíbrios políticos desse século tenham causado mudanças de monta nas taxas de retorno dos mais variegados ativos (entre eles a própria terra – isto é, o valor das rendas da terra). Que os direitos de propriedade das classes agrárias e proto-capitalistas já estavam assegurados bem antes da revolução fica claro na declaração do Conde de Nottingham, em 1715: “As liberdades e a propriedade dos constituintes eram tão pouco infringidas no reino de James como em qualquer outro desde a Conquista (!), exceto em matéria religiosa”¹⁹⁹.

Não queremos com isso dizer que já havia princípios de capitalismo na Inglaterra desde o século XI e que esses apenas “amadureceram” ao longo do tempo e ao largo e independentemente do Estado; nem que a política pouca importância teve sobre o tipo de economia que se iria entrever. Após a revolução gloriosa, houve sim debates e conflitos sobre a forma que o Estado iria tomar²⁰⁰. É difícil negar que a dualidade *tory-whig* tenha sido o fenômeno político de maior importância entre 1688-1715; ou negar que a revogação da *hearth tax*, a criação da *land tax*, o fortalecimento do Banco da Inglaterra em detrimento do Land Bank (que havia sido uma iniciativa *tory*), etc., tenham sido estratégias politicamente conscientes. Também é impossível negar que o crescimento econômico inglês nos séculos XVII e XVIII fora de uma forma ou de outra impactado pela construção de um estado “paramilitar”. É só lembrar que no século XVIII a maior empresa britânica era a Marinha: a demanda direta e indireta da Marinha só pode ter tido efeitos nada menos que incríveis sobre a economia²⁰¹. Porém, como já foi colocado, não há evidência de que os conflitos partidários tenham colocado em risco a instituição *per se* dos direitos de propriedade.

Para nós, o que garantiu o constitucionalismo não foi a predominância ora *tory*, ora *whig*, mas sim a *união* das elites no sentido de impor a William várias restrições, sendo a principal torná-lo permanentemente dependente da aprovação do parlamento

¹⁹⁹ Citado em Pincus e Robinson (2011, p. 14).

²⁰⁰ Brewer (1989, p. 113) coloca que nos anos de paz de 1697-1701 parecia que o parlamento – no momento liderado pelos *tories* – conseguira parcialmente refrear a tendência à construção de um estado “paramilitar”. O exército havia sido reduzido a meros 7000 homens e, curiosamente, o Acordo da Revolução (*Act of Settlement*) de 1701 se intitulava “um Ato para a ulterior limitação da Coroa e para a melhor segurança dos direitos dos constituintes”. No entanto, o retorno dos conflitos armados em 1701 reverteu o desmantelamento inicial da máquina fiscal-militar.

²⁰¹ Ver Duffy (1980) para uma discussão desses efeitos. Ver também O’Brien (2011) para uma crítica da tese liberal de que o capitalismo inglês foi construído ao largo das entranhas do Estado.

para novos tributos. Confessamos que essas restrições não foram de imediato sustentáveis – e que muito as ajudou a ameaça de Louis XIV, que durante as guerras de 1688-1714 deixou William e Anne (1702-14) permanentemente “pobres” –; mas à medida que ia ficando claro como o novo “governo constitucional” era responsável pela melhoria nos termos de crédito e, conseqüentemente, responsável pelo financiamento da guerra, aquela “árvore de decisões dos monarcas” – isto é, os benefícios relativos esperados do absolutismo pesados pela chance de falha –, passou cada vez mais a jogar a favor da manutenção do constitucionalismo.

Falta considerar as evidências de Stasavage, a saber, de que os credores do governo exigiam maiores prêmios sempre que uma maioria *tory* ganhava as eleições. Nossa opinião é de que, conquanto a política partidária tenha sido importante, ela não era o elemento principal da equação – o próprio Stasavage (2002) coloca que no máximo ela aumentava ou diminuía o custo do financiamento em 2%. Em outras palavras, a política partidária não explica a grande diminuição observada no custo da dívida pública nos sessenta anos após a Revolução. A principal causa de tal diminuição foi, sem dúvida, o aumento dos impostos e o aprimoramento da sua coleta que, por sua vez, só foram possíveis graças ao maior controle exercido pelo Parlamento nas contas públicas (se não os Comuns nunca teriam aprovado tantos impostos). Mas três outras questões constitucionais contribuíram igualmente para o governo aumentar sua credibilidade, isto é, ter menos incentivos a propor o *default*.

A primeira foi a progressiva delegação da administração da dívida pública para o Banco da Inglaterra. Como coloca Yang (1997), se acontecesse o *default*, a dívida nacional, que no fundo era o principal ativo do Banco, perderia “todo o valor” e o banco entraria em falência, um resultado fatal para o Estado (pois era o banco quem garantia baixas taxas de juros). A segunda era que a partir do momento em que o legislativo ganhou o direito de auditar as contas do rei, essas tornaram-se transparentes. Através do Parlamento, o “público” passou a ter acesso às entradas e saídas do Tesouro, podendo então avaliar a capacidade de longo-prazo de o governo servir suas dívidas. Por último, Root (1994, p. 190-1) nos lembra que, independentemente do partido, os parlamentares tinham menos incentivo a renegar a dívida do que o rei. Mesmo que os MPs não fossem representantes diretos dos credores, eles tinham que lidar com o *lobby* dos mesmos; por isso, o custo político do *default* era maior que o de aumentar impostos (já que estes seriam pulverizados entre um número muito maior de pessoas).

Para terminar podemos lembrar que as taxas de juros só realmente caíram para níveis similares aos da Holanda quando os partidos *whig* e *tory* fizeram um “pacto de elites”, no final da década de 1720: uma coalizão de interesses agrários e financeiros que duraria até a virada do século. Em linhas curtas, eis a essência do pacto: o estado e a dívida pública continuariam aumentando, mas à base dos impostos indiretos; por outro lado, a *land tax* sofreria progressivas diminuições²⁰².

4.5 Conclusão

O paradoxo do estado fiscal-militar inglês foi ter sido resultado indireto de uma revolução que fora, no fundo, uma revolução *country*, isto é, mais do que qualquer outra coisa os “revolucionários” queriam preservar a “verdadeira fé inglesa” e reduzir “os poderes do governo”, já crescentes no período da Restauração. Mas como coloca impecavelmente Brewer (1989, p. 115): “para proteger a revolução de seus inimigos, os poderes do estado tinham que necessariamente subir”. Por causa disso, os oponentes da trajetória de crescimento e modernização do estado inglês uma hora perceberam que, em tempos modernos, suas liberdades não eram mais compatíveis com impostos diminutos.

Mas é aqui que entra a excepcionalidade desse estado inglês. Ele cresceu sem tornar-se uma quimera fora do controle de seus constituintes: seu crescimento não foi acompanhado do patrimonialismo tão comum na Europa Continental. Por trás deste processo de crescimento “compatível com a liberdade”, esteve a figura do parlamento, do qual traçamos as origens e evolução desde tempos medievais. Trocando apoio político e financeiro por maior controle das contas públicas e supervisão das ações governamentais em geral, o parlamento impediu que as guerras levassem ao desenvolvimento de fontes autônomas de renda, como a tão generalizada venda de cargos. Foi também em cooperação com o parlamento que a coroa, desde a restauração, desenvolveu mecanismos de financiamento público e tributação que libertaram o rei da dependência dos grandes financistas, arrendatários de impostos e *office-holders*.

²⁰² A *land tax* foi cortada pela metade em 1730 e em 1732 foi reduzida à metade de novo (indo de 20% para 5% da renda da terra). Enquanto no período entre 1690-1715, 40% das receitas públicas foram fornecidas por este imposto, após 1730, esta percentagem caiu para 20% (Macdonald, 2003, p. 230).

Neste capítulo, também tivemos a oportunidade de contrapor teses concorrentes da explicação da origem da *rule of law*. Malgrado tenhamos admitido que deficiências econômicas, falta de capacidade administrativa e política partidária são fatores conjunturais importantes para a explicação da credibilidade constitucional e financeira do governo, chegamos à conclusão de que esses tipos de restrição não são tão sustentáveis quanto às institucionais, porquanto somente as últimas reescrevem as regras do jogo de maneira potencialmente permanente. Enfim, em todo o período abarcado neste capítulo, as restrições administrativas sempre estiveram presentes – o rei sempre precisou do parlamento para levantar recursos –, mas o tipo especial de assembleia representativa que estudamos (sem divisão estamental, com representação territorial, com membros do parlamento organicamente conectados à vida local, etc.) permitiu aos constituintes se organizar para arrancar do governo restrições constitucionais que criaram um novo método de se governar *enquanto* – e isso é muito importante – as restrições administrativas ainda imperavam.

5. França: a Glória e os Limites da Monarquia Absolutista

5.1 Introdução

No natal do ano 800, O Papa Leão III coroou Carlos Magno “Imperador dos Romanos”. Apesar de tão majestoso título, o império dos francos pouco lembrava o antigo império romano: na chamada Idade das Trevas, as cidades haviam perdido o esplendor de outrora, e da refinada arquitetura administrativa do antigo império – com funcionários públicos treinados –, só restavam os escombros. No entanto, o guerreiro germânico Carlos (768-814) mostrava grande respeito pelas doutrinas greco-romanas e pelo Cristianismo (dois elementos não germânicos). Assim, no seu reino houve uma espécie de renascimento cultural: um esforço para treinar os novos clérigos e melhorar seu entendimento das escrituras; outrossim, durante seu governo uma série de novos monastérios foram criados, encarregados de preservar os antigos textos greco-romanos. É bom lembrar, portanto, que o período Carolíngio havia lançado as bases do que viria a ser a civilização medieval: uma mistura de elementos romanos, germânicos e cristãos (ver Perry, 2008, p. 135-138).

Mas nenhum império subsiste apenas de bases legais. No século IX, o Império tornara-se muito grande em relação aos métodos rudimentares com que era governado. A taxação era parca ou quase inexistente, e o império havia sobrevivido até então principalmente na base da conquista e da pilhagem, empreitadas que começavam a apresentar “rendimentos decrescentes”. O que mais ameaçava a glória do Império, no entanto, era o costume germânico de que a propriedade, mesmo no caso de entidades territoriais como um “reino”, deveria ser dividida igualmente entre os herdeiros. Carlos “felizmente” só teve um filho, mas este, quando faleceu (em 840), deixou três herdeiros. Deu-se, assim, o primeiro passo à descentralização²⁰³. Durante os 130 anos seguintes, sucessivas invasões iriam aprofundar ainda mais esse processo de descentralização²⁰⁴. Depois que os muçulmanos, magiares (húngaros) e vikings finalmente haviam sido expulsos, a economia europeia encontrava-se colapsada e a autoridade política dos reis

²⁰³ “Louis, o Alemão” ficou com a parte leste do Império, grosseiramente correspondente à futura Alemanha. Lothair ficou com o “reino do meio”, que ia da Roma ao Mar do Norte. Por último, “Carlos, o Calvo” ficou com a parte do oeste, também grosseiramente correspondente à França.

²⁰⁴ Muçulmanos dilaceraram o sul da Europa, chegando até Roma. Os Magiares invadiram partes da Alemanha e até da França. Por fim, os vikings pilharam várias cidades costeiras ao longo do Oeste Europeu, chegando até a Sicília (ver Perry, 2008, p. 138).

totalmente desacreditada. Os condes e barões começavam a reclamar direitos perpétuos à terra que antes administravam e defendiam para o rei/imperador. Os camponeses, indefesos contra os perigos externos e mesmo domésticos (pois a desintegração do estado significava a ausência de ordem e lei), procuravam a proteção dos castelãos. Chegara a época do feudalismo, em que a unidade essencial de governo não era mais o reino, mas a localidade: agora o político era prerrogativa dos senhores feudais (ver Perry, 2008, p. 138-141).

Entretanto, a coroa nunca deixara de existir. Após 150 anos de guerras entre os herdeiros carolíngios, os condes e duques da *Francia* (a parte oeste do antigo império) escolheram Hugo Capeto, conde de Paris, para subir ao trono. Em parte, foi por uma sucessão de acontecimentos felizes que os Capetos puderam expandir suas possessões e seu número de vassalos: ou as dinastias rivais pereciam, como aconteceu com os Otonianos em 1002, ou estavam preocupadas com outras coisas, como os Normandos, que estavam ocupados perseguindo infiéis na Espanha e Sicília e, em 1066, na Inglaterra (ver Goubert, 1984, cap. 1). No entanto, foi a Igreja quem deu o maior suporte ao projeto monárquico dos Capetos. Lançou tanto a teoria da monarquia feudal – a ideia de que os lordes poderiam ser organizados numa hierarquia de vassalagem, estando no final o maior dos lordes, o rei – como a doutrina da sociedade dividida em três ordens – “os que rezam, os que lutam para proteger os que rezam e os que trabalham para sustentar os guerreiros e clérigos” (ver Duby, 1973) – desenvolvida no século XI por clérigos franceses (os Bispos Gerard de Cambrai e Aldaberon de Laon). Com elas e o suporte legal deixado pelos impérios passados, os Capetos puderam aos poucos estender sua autoridade para fora do círculo Paris-Orléans, donde começaram. Igualmente, aproveitaram-se do estado de desordem em que se encontrava o reino – castelãos lutando contra castelãos e príncipes territoriais com dificuldades administrativas em manter seus apanágios – para fazer alianças estratégicas e tomar feudos de senhores fracos. Em última instância, alargavam sua autoridade atuando como juízes: na figura de reis, arbitravam disputas legais entre senhores concorrentes; desse modo, granjeavam a fama de niveladores e de juízes justos, atributos que todo rei desejava ter.

Todavia – e aqui cabe novamente reiterar que um reino não subsiste apenas de bases religiosas e legais –, a missão centralizadora da monarquia teria penas curtas não fosse o desenvolvimento da tributação. À medida que a coroa anexava territórios e sua administração ficava mais complexa, os recursos puramente judiciais e das terras régias

confessavam sua insuficiência. Destarte, os reis franceses convocaram assembleias representativas nacionais organizadas em três *curiae*²⁰⁵, cada uma representando um grupo legalmente privilegiado. Estes grupos privilegiados eram, respectivamente, a nobreza, o clero e as “cidades” do domínio real, os quais deliberavam e votavam separadamente. Agora, por que na França, Alemanha e noutros estados da Europa Latina a representação se deu dessa forma? Ertman (1997) nos dá duas dicas. (1) A natureza extremamente fragmentada do governo tornava a representação territorial difícil (não havia condados com administração relativamente homogênea como no caso inglês). (2) As teorias do direito divino dos reis (monarquia feudal) e da sociedade de três ordens eram tanto resultado da descentralização como tentativas de superá-la (mediante a ordem e a hierarquia). Ironicamente, esta visão tripartite fornecia o pano de fundo ideológico perfeito à assembleia dividida em “estamentos”, pois enquanto a visão tinha como justificativa a necessidade de união e ordem, ela na prática permitia que os grupos “funcionais” se organizassem de modo a lutar pela preservação de seus privilégios de classe, privilégios estes que teoricamente corriam perigo com a centralização régia.

Este capítulo é apenas ligeiramente parecido com o anterior. Tal como fizemos com a Inglaterra, descreveremos a evolução do Estado Francês do final da Idade Média até o século XVIII. Porém, neste capítulo focaremos menos na aplicação das teorias revisadas no cap. 2 aos eventos históricos e mais na comparação direta do destino político da França com o da Inglaterra. Iremos demonstrar como na França o tipo de negociação política entre a coroa e as elites acabou criando um tipo de governo menos desimpedido (mais capaz de ferir a *rule of law*), mas não necessariamente mais forte – embora este também tenha sido o caso até o início do século XVIII.

A estrutura deste capítulo não é tão uniforme quanto a do anterior. Há quatro grandes sessões, que condensam aspectos históricos com teóricos (não há mais aquelas três sessões de “discussão”). Na primeira, descreve-se o estado das finanças francesas durante a Idade Média e busca-se demonstrar como os Estados Gerais eram estruturalmente fracos e não puderam impedir a criação da taxa permanente. A segunda trata da evolução e consolidação do absolutismo francês: a monopolização do poder coercitivo, o debelamento dos rivais internos (processo que não precisamos

²⁰⁵ Essas assembleias tripartites não eram exclusividade francesa, pois eram relativamente similares em todos os estados que haviam sido fruto da reconstrução política após um fracasso inicial na Idade das Trevas: entre outros, podemos citar, Castela, Aragão, Navarra, Portugal, Sicília, e os quase independentes Normandia e Flandres (ver Ertman, 1997, cap. 2).

descrever no caso inglês, pois desde o início da nossa narrativa o reino inglês já estava unificado) e a consolidação de fontes de renda independentes do escrutínio “parlamentar”. A terceira e a quarta tratam dos limites do absolutismo. A terceira, particularmente, mostra como o absolutismo francês, que consumou sua apoteose constitucional no tempo de Louis XIV, ainda era um governo pré-moderno e “descentralizado”, ao contrário do que comumente se sugere. Na última, argumentamos como a consolidação do absolutismo não impediu que a sociedade continuasse sendo uma de corporações e privilégios, e como esses grupos iriam futuramente impedir tentativas de reforma do sistema tributário francês, patentemente necessárias haja vista as claras vantagens financeiras que a monarquia constitucional inglesa mostrara repetidas vezes na chamada segunda guerra dos 100 anos (1688-1815).

5.2.1 A Guerra dos 100 anos (1337-1453) e o fim da ameaça externa

Os contemporâneos não perceberam a guerra que irrompeu em 1337 como um conflito inteiramente novo. Lewis (1985, p. 235) brinca que a Guerra dos 100 anos terminou sim em 1453, mas começara em 1066. Brincadeira ou não, é impossível refutar que o quadro estabelecido em 1066, quando William I – duque da Normandia e vassalo “nominal” do rei francês – se apoderou da Inglaterra, estava fadado a lançar os dois reinos em intermináveis guerras feudais, conflito este que precisava ser resolvido antes que a França pudesse se estabelecer como estado unificado. O próprio fato de os duques franceses perseguirem “políticas externas” independentes do monarca coloca em voga a fraqueza administrativa da coroa francesa durante a maior parte da Idade Média²⁰⁶. Alguns dos duques que disputavam autoridade com o rei da França acabaram – por intermédio de sucessivos casamentos – tornando-se vassalos do rei da Inglaterra, situação esta que iria com certeza acirrar os problemas implicados pela Conquista Normanda. Assim, no longo período que vai de 1066 até o irromper da Guerra dos 100 anos (1337-1453), os ingleses conquistariam direitos – e lutariam para mantê-los – sobre grande parte do sudoeste francês, com destaque à antiga província de Poitou e aos ducados da Aquitânia e Gascônia. A posse da Gascônia seria com certeza a mais durável e também a mais cobiçada pelo rei francês, pois era uma rica região produtora

²⁰⁶ Até meados do século XII, por exemplo, as instituições régias, das quais o monarca podia auferir renda, não se estendiam para longe da região de Île de France, onde estavam concentradas as terras reais. Só mesmo uns 50 anos após a expulsão final dos ingleses (1453) é que os monarcas da família Valois conseguiram consolidar sob sua jurisdição a maior parte do que hoje chamamos de França.

de vinhos²⁰⁷ cujo comércio externo rendia generosas divisas para o suserano inglês. Em 1329, para prevenir a tomada da Gascônia por Philip VI (1328-1350), Edward III prestou homenagem ao rei francês, colocando-se aparentemente sob “os seus serviços”. A aceitação da relação feudal teoricamente impediria a invasão da Gascônia (Prestwich, 2005, cap. 11). Mas Philip não queria apenas a sujeição formal da província. Queria intrometer-se (como ele e seus antecessores já haviam feito em outros ducados semi-independentes) na administração daquele território e substituir as rendas devidas ao duque por rendas régias. Edward III percebera que logo perderia o território francês se não tomasse providências. Ajuntando-se a isso, na década de 1330 os franceses deixaram explícito seu apoio à Escócia, oponente quase perpétuo dos ingleses. Por último, havia a questão de Flandres: a maior parte das terras flamengas formalmente pertencia à coroa da França, mas em termos econômicos eram mais dependentes da lã inglesa. Em 1328, Philip VI derrotara uma insurreição flamenga e em 1336 impusera um embargo ao comércio inglês com Flandres (Prestwich, 2005, p. 305 *passim*). Decidido a dar um fim a esses impasses, Edward III chegou ao extremo de bradar o direito ao trono francês²⁰⁸ e invadiu a França, dando início à longa guerra.

Os primeiros anos da guerra foram catastróficos para a França (ver Goubert, 1984, cap. 3). Os arqueiros ingleses dizimaram a cavalaria francesa na batalha de Crécy, em 1346, e no ano seguinte os franceses perderam a cidade portuária de Calais, a permanecer sob controle inglês por mais 200 anos. A peste negra de 1348-53, que ceifou cinco milhões de franceses (um terço da população), amplificou enormemente a miséria sofrida pela contínua rapinagem dos campos, perpetrada sem piedade pelos soldados ingleses. Dez anos mais tarde (1356), o exército francês foi novamente liquidado e o rei Jean (1350-64) e um de seus filhos foram capturados em batalha. Em 1360, num tratado assinado em Calais, o rei capturado e seu filho entregaram um terço do território do então reino francês.

Em meados do século XIV, a Inglaterra era provavelmente a força militar mais poderosa da Europa. Os sangrentos anos de luta contra a Escócia e a Irlanda no século

²⁰⁷ A cidade portuária de Bordeaux, hoje a principal região produtora de vinhos (talvez do mundo), fica na Gascônia.

²⁰⁸ Em 1328, Charles VI havia morrido deixando o trono francês sem herdeiros diretos. Pela primeira vez desde a ascensão da dinastia dos Capetos (em 987), os notáveis do reino elegeram um rei ao trono. Escolheram Philip de Valois (Philip VI), que era sobrinho do falecido Felipe, o Belo (Philip IV). Mas Edward nunca ficara contente com esta decisão porque ele também era parente do falecido Felipe (era neto). Goubert (1984, p. 42) coloca que a preferência foi dada ao francês porque os notáveis não aceitariam um estrangeiro. Imputa-lhes ter declarado: “nunca foi visto ou sabido que o reino da França poderia ser governado pelo rei da Inglaterra”.

XIII tinham dado aos ingleses o sentimento de nacionalidade e a experiência que ainda faltavam aos franceses (ver Davies, 2000). Enquanto na aurora da guerra o rei inglês já havia há muito desenvolvido um sistema eficiente de taxaço, a monarquia francesa havia há pouco emancipado-se do “mito da soberania Carolíngia”: por muitos séculos após a ascensão dos Capetos (987) a lealdade dos franceses para com o rei havia sido dubiamente maior do que para com os “príncipes” provinciais, fortalecidos com a desintegração do antigo reino (como vimos na Introdução). É provavelmente lugar-comum dizer que foi durante a Guerra dos 100 anos, principalmente no período em que grandes batalhas foram vencidas graças à liderança da “santa” Joana D’Arc, que a nacionalidade francesa foi forjada²⁰⁹. Mas é indubitável que a destruição infligida pelos ingleses nos campos franceses forçou-os a minimizar as diferenças e particularismos, que impediam que o mito da soberania Carolíngia se consubstanciasse em realidade. Tanto que durante o reino de Charles V (1364-1380) os franceses – fortalecidos espiritualmente pelo esforço conjunto que tinham realizado para levantar tributos para pagar o resgate de Jean – reconquistaram a maior parte do território tomado. Após a morte de Charles, no entanto, uma débil administração levada a cabo por um rei louco²¹⁰ abriu portas a uma longa guerra civil entre as facções de seu primo e irmão. A divisão do reino entre os que apoiavam os Burgundianos (ou Borguinhões) e os que apoiavam os Armagnacs facilitou novas incursões inglesas²¹¹. Na década de 1420, tudo parecia perdido para os Armagnacs: as possessões inglesas na França nunca haviam sido tão extensas e agora Henry VI também era rei da França²¹². Mas os Armagnacs nunca aceitaram a soberania de Henry; para eles o legítimo herdeiro era o delfim Charles VII. A partir de 1429, com a ajuda – real ou mítica – de Joana D’Arc, o delfim foi reconquistando pouco a pouco os territórios nas mãos dos burgundianos e ingleses até

²⁰⁹ Cabe lembrar que até o século XIV tanto a nobreza francesa quanto a inglesa eram de origem francesa. As duas falavam francês. Mas no século XV a nobreza inglesa passou a falar inglês. Queremos dizer que a guerra forçou as pessoas a pensar em termos de ingleses e franceses (Lewis, 1985, p. 237); também forçou, como veremos, os franceses a encurtar (e mesmo superar) o atraso em relação aos ingleses no tocante ao desenvolvimento tributário.

²¹⁰ Goubert (1984, p. 55) brinca que apesar de Charles VI (1380-1422) ter governado formalmente por mais de quarenta anos, nos primeiros seis ele era muito jovem para governar e em trinta dos anos restantes ele esteve mentalmente doente, restando apenas alguns breves momentos de lucidez.

²¹¹ A guerra civil entre as facções Burgundiana e Armagnac rompeu em 1407 quando o irmão do rei, o Duque Louis de Orléans, foi assassinado por John, o Destemido, que foi Duque da Borgonha e Regente do rei “louco” entre 1404 e 1419.

²¹² Dois anos antes de morrer, Charles VI, o rei louco, assinou o Tratado de Troyes (1420), pelo qual o inglês Henry V casaria com a filha de Charles, Catherine, e assim o filho de Henry herdaria o trono da França. Isso aconteceu exatamente em 1422, quando Charles VII foi declarado ilegítimo pelos Burgundianos (aliados dos ingleses), que controlavam Paris no momento. Mas os Armagnacs sempre consideraram o delfim Charles VII o verdadeiro rei.

que em 1453 os ingleses podiam ser declarados terminantemente expulsos da França (com exceção do porto de Calais).

Fica agora a pergunta: como o reino francês, estruturalmente fraco, conseguiu expulsar os ingleses após décadas de batalhas perdidas? Quais foram as formas de taxaço desenvolvidas pelos monarcas da França e por que houve tantos revezes ao longo da guerra? Para responder a essas perguntas, precisamos primeiro descrever rapidamente o estado das finanças e das instituições representativas na França medieval.

Até meados do século XII, o domínio real não se estendia para muito longe da região de Île de France e Orléans. O capeto Louis VI (1108-1137) por pouco não conseguira subjugar os barões de seu próprio ducado! Assim, na sua busca pela extensão do domínio real, os monarcas franceses tiveram que encarar duques que governavam de maneira praticamente independente (o mais forte, que tinha todos os privilégios costumeiramente atribuídos a um príncipe, era o da Normandia)²¹³. Ou seja, quase todas as rendas “feudais-costumeiras” do rei (rendas da terra; monopólios sobre a moeda, florestas, etc.; rendas judiciais) também eram coletadas por estes poderosos duques. Só a partir do reino de Filipe Augusto (1180-1123) tornou-se o rei da França o mais poderoso de todos os magnatas. Filipe conseguiu, através da melhor fiscalizaço de seus funcionários²¹⁴, mais que dobrar a renda régia, que no final de seu reino montava a aproximadamente 243 mil *livres tournois* (Henneman, 1999, cap. 3).

Foi durante o reino de Louis IX (1226-1270) que os tributos extraordinários deixaram de ser tão extraordinários. “Abandonando” o costume feudal e apoiando-se em seus advogados de “direito civil” (o romano, em oposiço ao direito costumeiro), Luís começou a se portar como um “verdadeiro” chefe de estado (não apenas um lorde feudal): emitiu ordenanças e aprovou éditos sem o consentimento de seus vassalos; arrancou recursos do clero para as suas cruzadas (Louis participou da sétima e da oitava cruzada, em 1248 e 1270, respectivamente); e usurpou a jurisdiço de vários dos tribunais de antigos lordes, substituindo-os por tribunais da coroa (Perry, 2008, p. 145-6)²¹⁵. Mas foi somente durante o reino de Philip IV (1285-1314) que as pressões fiscais

²¹³ As províncias da França onde as entidades políticas eram mais independentes da Coroa eram: Flandres, ao Norte de Paris; Normandia, Bretanha (Britanny), Anjou e Poitou, para o oeste; Champagne, no leste; e a Burgúndia (Burgundy), no sudeste (ver Henneman, 1999, p. 101).

²¹⁴ Até o reino de Felipe as terras reais perfaziam de longe a maior parte da renda régia. Assim, a maneira mais direta de melhorar as contas “públicas” era através da melhor administração das terras, trabalho encarregado aos *prévôts* (que coletavam a renda dessas terras) e aos *baillis*, oficiais itinerantes que auditavam as contas dos *prévôts*.

²¹⁵ Louis também lançou mão daquele “velho” expediente que os reis ingleses tanto adoravam: empréstimos forçados, principalmente dos judeus. Afinal, a primeira cruzada custou aproximadamente

da guerra tornaram-se genuinamente insuportáveis. Philip havia lançado uma ofensiva inútil em Aragão (1285) e na década seguinte sobreveio a guerra com os ingleses pelo domínio da Gascônia (1294-7). Para Adams (1993, p. 218 ss.), Filipe dera os primeiros passos para o absolutismo francês: já na década de 1290 cobrara tributos diretos e indiretos sem consentimento algum. Além disso, o autor coloca que ele teria confiscado os últimos quintões dos judeus, os expulsado do reino, roubado outros banqueiros, raptado o papa e estabelecido o papado em solo francês para facilitar seus planos de taxaço do clero! Apesar dessas exações nem um pouco moderadas, a aurora do absolutismo ainda tardaria muito para chegar. Como bem colocam Ertman (1997) e Henneman (1999), a imposição de tributos novos sem a prévia negociação, mesmo que com alíquotas baixas, atraía hostilidade e desconfiança, que por sua vez traziam evasão (que por sua vez fazia com que o resultado líquido do imposto ficasse muito aquém do esperado). Foi também no reino de Filipe que os Estados Gerais – a assembleia representativa nacional – foram convocados pela primeira vez. Mais do que para arrecadar fundos, a convocação dos Estados em 1302 serviu para Filipe angariar capital político para o seu conflito contra o papa Bonifácio VIII. A partir desse momento – e principalmente após o começo da Guerra dos Cem Anos – os Estados Gerais seriam convocados por inúmeras vezes, mas infelizmente cairiam em desuso após o fim da guerra (1453).

Ertman (1997, cap. 2) crê terem sido os Estados Gerais essenciais para a vitória final da França, porquanto eles não só teriam votado subsídios cruciais para o esforço de guerra como também teriam usado sua influência financeira para extrair promessas de reformas políticas, tal como fizera o Parlamento inglês. Na primeira fase do conflito (1343-81), os representantes foram gradativamente exigindo contrapartidas pelos tributos votados: em 1346, condenaram a manipulação da moeda – lembrar que a desvalorização monetária afetava sobremaneira os nobres, cujas rendas da terra eram ditadas mais pelo costume do que pelo “mercado”; em 1348, conseguiram derrubar o Chanceler; em 1355 redigiram uma ordenança condenando uma série de abusos perpetrados pelos oficiais da coroa; além disso, segundo a ordenança os *aides* (imposto indireto sobre produtos entrando nas cidades) passariam a ser coletados pelos *élus*, oficiais apontados pelos próprios Estados Gerais; em 1357, graças à “fraca” regência do delfim, ainda um adolescente (Jean havia sido capturado), as reformas exigidas pelos

1,5 milhão de *livres tournois* e as receitas costumeiras nem de longe forneciam isso (Henneman, 1999, p. 104-5).

Estados viraram lei (a Grande Ordenança²¹⁶). De qualquer forma, todas essas exigências que visavam encurtar as prerrogativas tradicionais do rei (como escolher seus próprios ministros e redigir as próprias leis) acabavam em fracasso sempre que o rei/regente se recompunha. Assim, por exemplo, em 1359 o delfim reverteu muito do que já estava começando a ser implementado após a aprovação da Grande Ordenança.

Mas foi mesmo durante o governo de Charles VII (1422-61) que a taxa de atividade dos Estados subiu a proporções sem precedentes e que também nunca mais seriam repetidas. Neste longo período, eles foram convocados 27 vezes (contra apenas duas durante o igualmente longo período de 1369-1421): ano após ano concediam subsídios para o esforço de guerra contra os ingleses e igualmente contra as companhias de mercenários de várias nacionalidades que pilhavam o território mais próximo sempre que os contratantes atrasavam o pagamento²¹⁷. O fato de Charles VII ter aquiescido às exigências dos Estados durante os anos de 1433-1452 – os já tradicionais pedidos de maior probidade financeira, estabilidade da moeda, reforma “ministerial”, demissão de funcionários corruptos, etc. – refletia a necessidade aguda do dinheiro dos representantes, que convocados quase anualmente podiam “facilmente” negar mais subsídios se seus anseios não tivessem sido realizados. Foi também nesse período que instalou-se o primeiro exército permanente, comandado, todavia, pela aristocracia, não ainda por uma burocracia estatal. Para Anderson (1974, cap. 4), só foi possível debelar os ingleses mediante o uso de um exército regular de carreira – cuja artilharia seria a arma decisiva –, porquanto a cavalaria feudal francesa provara-se ineficaz contra os arqueiros ingleses. O mesmo autor também admite que fora o imperativo de reprimir os ingleses o que permitira a constituição do primeiro imposto nacional permanente (a *taille royale*, ou simplesmente *taille*²¹⁸), aprovado pelos Estados Gerais em 1439, quando eles chegaram ao consenso de que seria melhor para a nação ter um imposto nacional permanente que financiasse um igualmente perpétuo exército.

²¹⁶ Este documento incluía a remoção de 22 ministros (secretários, melhor dizendo) e oficiais financeiros; supervisão da moeda pelos Estados Gerais; e a designação de nove *reformateurs* empoderados de investigar a conduta dos oficiais reais (Ertman, 1997, p. 87).

²¹⁷ Cabe destacar as “companhias militares livres”, grupos de soldados franceses (muitos deles nobres), que passavam a rapinar as cidades e vilarejos sempre que um tratado de paz inesperado os deixava “desempregados”. A melhor estratégia para debelá-las não era literalmente através da violência, mas sim através da criação de um exército permanente que desse “emprego” a esses *routiers*. A coroa não poderia empregar todos esses soldados itinerantes diretamente, então passou a contar com a colaboração das cidades e dos lordes, que reteriam parte dos impostos devidos à coroa para criar as próprias milícias locais (ver Henneman, 1999, cap.3).

²¹⁸ A *taille* era um imposto sobre os rendimentos da terra e seria o principal imposto direto da França até a revolução.

5.2.2 Debilidade estrutural dos Estados Gerais

Os parágrafos anteriores aparentemente demonstraram a crucial importância dos Estados Gerais para o esforço de guerra, importância esta que deveria ter aumentado o seu poder vis-à-vis a coroa (lembrar de Greif, 2007). Então por que eles entraram em decadência após a guerra? Não cabe ainda nesta sessão dar todas as respostas a esta pergunta, pois para isso precisamos de um estudo do absolutismo (próximas sessões). Todavia, podemos já apontar diferenças estruturais entre os Estados e o Parlamento, diferenças estas que já pressagiavam, mesmo na época da Guerra dos 100 anos, a incapacidade congênita de os Estados resistirem ao avanço da autoridade régia.

Em primeiro lugar, a França era maior que a Inglaterra – aproximadamente três vezes maior durante o final da Idade Média (isto porque boa parte da fronteira leste da França, como a Alsácia e a Lorena, foi anexada mais tarde). A extensão territorial das entidades geopolíticas era um fator de suma importância numa época em que os custos de transação eram elevados. Após o colapso do império romano, a infra-estrutura das estradas europeias sofreu progressiva deterioração até chegar a um nadir no século XII; alguns países teriam que esperar até o século XVIII para voltar a ter estradas pavimentadas. Os altos custos de comunicação e transporte daí resultantes tornavam a reunião de assembleias representativas nacionais algo muito custoso²¹⁹. Na França medieval, o trajeto da costa mediterrânea até Paris era uma viagem de duas semanas (Reyerson, 1999). Já na Holanda do século XVI – uma entidade política muito menor – nenhuma das cidades que tinham direito de voto na assembleia nacional ficava a mais de um dia de viagem de Hague (a sede do governo da Holanda, apesar de não ser a capital). Com isso em mente, Stasavage (2010) lança os seguintes argumentos (que também submete a testes empíricos²²⁰): (1) nos tempos pré-modernos, os países com menor extensão geográfica tinham instituições representativas mais ativas; (2) quanto menores as distâncias, mais fácil era para os constituintes/eleitores monitorar o comportamento de seus representantes. Ora, em países grandes como a França e a Espanha, era impraticável que os representantes continuamente consultassem seus

²¹⁹ Segundo Lewis (1985, p. 111), em 1484, cada representante convocado aos *états généraux* incorria em um gasto médio de 50 mil *livres* (incluindo transporte, manutenção e comitiva).

²²⁰ Em particular, o autor descobre que os Estados Provinciais franceses se reuniam com muito mais frequência que os Gerais; e que as assembleias das províncias menores se reuniam mais frequentemente que as das províncias maiores. Já as cidades-estado tinham assembleias quase permanentes. Para a taxa de atividade das instituições representativas em tempos pré-modernos, ver também Van Zanden et. al. (2010).

constituintes (e vice-versa). Já no caso extremo das cidades-estado, as assembleias podiam se reunir toda semana e era relativamente fácil para os constituintes supervisionar as atividades dos “parlamentares”. Nas teorias de Root (1994) e Weingast (1997) – ver cap. 2 –, o monitoramento é importante porque sem ele os representantes podem acabar se afastando politicamente das comunidades que deveriam representar; em outras palavras, é mais fácil que eles sejam cooptados pelo governo.

Outra diferença marcante entre a França e a Inglaterra era o grau de homogeneidade dos costumes, leis e – mais importante – da administração. A primeira era mais heterogênea²²¹ (em parte graças ao próprio tamanho). Como já deve ter ficado claro, é preciso buscar essa maior heterogeneidade política e cultural na origem do estado francês. A desintegração do império carolíngio e a fragmentação que se seguiu criaram várias entidades políticas com as próprias cidades, corporações, privilégios e instituições representativas. O lento processo de *state-building* criou novas jurisdições que se sobrepuseram às primeiras, mas não as eliminaram: criaram-se jurisdições competentes. Uma das consequências foi que na França havia uma multiplicidade de assembleias representativas²²², e amiúde os constituintes locais não aceitavam as deliberações das assembleias nacionais, porquanto só sentiam-se representados pelas assembleias da sua província, às quais já estavam familiarizados. Assim, os séculos de fragmentação política que se passaram da queda do império carolíngio até, digamos, a Guerra dos 100 anos (quando a taxaço nacional foi desenvolvida) legaram à França um *modus vivendi* eivado de particularismo e de leis e costumes locais (em oposiço ao Direito Comum inglês), particularismos esses que nem os Estados Gerais conseguiram superar. Só no início do século XIV conseguiria o rei francês estender “seus domínios” a regiões antes separadas por barreiras linguísticas, etnográficas e geográficas. Os 500 anos precedentes haviam sido mais do que suficientes para endurecer costumes e práticas político-administrativas nas mãos de governantes na prática independentes da

²²¹ Até mesmo a língua não era uniforme em toda a França. Em Languedoc e outras províncias do sul falava-se, na idade média, o occitano (também em partes da Espanha, Itália e Mônaco). Em Languedoil (o resto do país), falava-se o francês. Em, 1443, por exemplo, o delfim não conseguia ler uma carta de Rouergue (província do sul) e também não o conseguia seu secretário (Lewis, 1985, p. 112).

²²² Havia duas assembleias gerais diferentes: as de Languedoc (das províncias do sul) e as de Languedoil (o resto do país). Normalmente, quando se fala “Estados Gerais” está se referindo aos Estados de Languedoil (pois Languedoc perfazia uma parte do reino muito pequena). Mas também havia uma série de assembleias provinciais e locais. As provinciais eram às vezes convocadas pelo rei para facilitar a negociação com determinada província, mas antes disso elas já existiam na forma de instituições convocadas pelos governantes das províncias, os príncipes territoriais. Isto significava que antes de se introduzir a taxaço nacional, os duques já cobravam impostos em seus territórios (Lewis, 1985, p. 106-120).

coroa²²³. Por causa dessas diferenças internas, os Estados Gerais não conseguiram estabelecer o direito de falar pela “comunidade do reino” (ver Brewer, 1989, Introdução); consequentemente, não conseguiram estabelecer o monopólio da aprovação de tributos. Dessa forma, até o fim do antigo regime o rei negociaria individualmente com grupos de interesse: como nobres e burgueses de uma localidade particular, arrendatários de impostos (*tax-farmers*), as províncias que ainda tinham assembleias representativas, etc. O que bem expõe essa falta de representação nacional é a distinção, que aparecera pelo final do século XV, entre as províncias “*pay d’états*” e as “*pays d’élection*”. Nas primeiras províncias – Borgonha, Dauphiné, Provença, Languedoc, Normandia e Guyenne – os impostos eram negociados com os Estados Regionais; no resto das províncias eles eram coletados por oficiais reais sem a intermediação dos representantes (se bem, é claro, que cidades particulares, nobres, ou mesmo os *parlements*²²⁴ regionais podiam obstar a coleta). Nas palavras de Brewer (1989, p. 5): “a política tornara-se uma luta entre um aparato administrativo nacional presidido pelo rei e forças inveteradas de particularismo”. Este particularismo era tanto que colocava em perigo as próprias decisões acordadas durante a reunião das assembleias. Nobres e burgueses, por exemplo, argumentavam que se eles não estivessem presentes, seu consentimento não havia sido dado²²⁵. Ora, se é preciso o consentimento de todo mundo, então não há nenhuma ideia de representatividade (ver nossa discussão na sessão 4.2.3).

Com efeito, o grau de representatividade das assembleias francesas era parco se comparado ao Parlamento. Como na Inglaterra, as cidades escolhiam seus deputados, as ordens religiosas mandavam seus representantes e a alta nobreza era convocada pessoalmente. O que faltava, no entanto, era o sistema de representação territorial da casa baixa (Casa dos Comuns) do parlamento. Poder-se-ia pensar que bastava à coroa introduzir esse sistema, dividindo o reino em distritos relativamente homogêneos e

²²³ A incorporação política tardia melhor se observa no fato de que Béarn e Brittany nunca participaram de uma reunião dos Estados Gerais na Idade Média; representantes de Guyenne participaram pela primeira vez em 1468; e representantes da Borgonha e Dauphiné pela primeira vez somente em 1484 (Lewis, 1985, p. 112).

²²⁴ Não confundir com o Parlamento Inglês. Os *parlements* franceses eram as mais altas cortes de justiça (com destaque ao de Paris, cuja jurisdição estendia-se por um terço do território da França de então), mas não tinham, “formalmente”, poder representativo ou legislativo. Digo formalmente, porquanto em períodos futuros de grave crise política eles se auto-concederiam uma parcela desses poderes.

²²⁵ Em algumas ocasiões, a assembleia nacional – normalmente dominada pela grande nobreza – poderia aprovar um aumento da *aides* (imposto sobre a circulação de mercadorias), apenas para que assembleias regionais onde os burgueses tinham mais voz política o substituíssem pelo aumento de um imposto direto (ver Henneman, 1999, p. 117).

organizando eleições em cada um. No entanto, a diferença entre os dois países refletia mais do que “simples” questões administrativas. Em 1484, a coroa tentou estabelecer um critério de “territorialidade” ao requerer que cada ordem de cada *baillage* (distrito) escolhesse um deputado para a representar, mas como coloca Ertman (1997, p. 92), tal artifício parece apenas ter fortalecido as lealdades provinciais, gerando mais um grupo de divisões regionais num reino já demasiado dividido.

Falta agora complementar a discussão acima com a questão do desenvolvimento da taxaço permanente. Em nossa opinião, ironicamente não se criou taxaço permanente na Inglaterra medieval porquanto a ameaça da coroa inglesa – mais forte que a francesa vis-à-vis os grandes aristocratas – de extrair renda de toda a população, de todas as “classes” (com mínimas exceções), era mais crível. Foi essa falta de privilégios legais da nobreza inglesa (principalmente da baixa nobreza, os *shire knights*) que permitiu que ela se juntasse com a burguesia e com os camponeses prósperos para obstinadamente lutar pelos seus direitos políticos e fazer resistência ao aumento da taxaço – e mais tarde, depois que esse aumento se mostrasse inviável, a exigir a troca de taxaço por mais participação política. Portanto, a falta de imunidades legais das elites inglesas lhes permitiu – mesmo que em termos socioeconômicos elas fossem sem dúvida privilegiadas – pelo menos “fingir” que estavam falando em nome da comunidade. Já como os nobres franceses, que dominavam as assembleias nacionais, poderiam se passar como defensores da liberdade se eles tinham adquirido, além de outros privilégios, a imunidade à *taille*?

Por último, todo o particularismo fez com que as próprias corporações e grupos de interesse preferissem a negociação “individual” com os oficiais reais. Mas a união não fortalece as pessoas contra as arbitrariedades? Acontece que não havia possibilidade de grande consenso nas assembleias francesas porque cada grupo já era taxado de maneira diferente²²⁶. Faltava, pois, a “pedra angular” de Weingast, aqueles direitos para cuja preservação as elites se uniriam. Os Estados Gerais só chegaram a consenso em matéria de impostos na segunda fase da Guerra dos 100 anos porque o perigo extremo e muito provável de os franceses serem anexados pelos ingleses (afinal, eles já tinham

²²⁶ Assim, por exemplo, nos anos 1360, os habitantes de Languedoil pagavam a *aides*, a *gabelle* (imposto sobre o sal) e a *fouage* (imposto direto antecessor da *taille*). Já os de Languedoc pagavam a *gabelle*, mais tributos municipais “fixos” que substituíam a *aides*, e subsídios ocasionais para sustentar milícias locais contra os *routiers* (Henneman, 1999, p. 115). Isso sem falar que o clero era taxado diferentemente da nobreza que era taxada diferentemente dos burgueses. Os nobres não tinham que pagar a *taille* sobre seus senhorios, mas o tinham – por exemplo – sobre propriedades “não-nobres” que viessem a comprar. Além disso, várias corporações, cidades e mesmo regiões inteiras podiam ser isentas (sem falar que o peso fiscal sobre cada província variava muito).

“conquistado” metade do território) lhes permitira abandonar o particularismo momentaneamente. Mas ameaças de tamanhas proporções não iriam se repetir por muito tempo e – ainda mais importante – nos dois primeiros séculos da Idade Moderna (1500-1700) a coroa francesa desenvolveria métodos extra-constitucionais de tributação que lhe facultariam grande independência das assembleias. É, portanto, para a construção do absolutismo que nos voltamos agora. (porque os Estados Gerais só foram convocados quatro vezes após o fim da Idade Média – em 1484, 1560-61, 1588 e 1614-15 –, e mais para os governantes/regentes angariarem apoio moral para resolver crises políticas do que para pedir subsídios/recursos, até o final deste capítulo não mais nos reportaremos diretamente a eles; afinal, seu papel na tributação havia praticamente acabado)

5.3.1 A criação do absolutismo régio

O absolutismo requer o preenchimento prévio de duas condições. (1) A coroa precisa ter monopolizado a máquina da coerção militar; ou seja, os grandes lordes territoriais precisam ser desarmados e seus exércitos privados reprimidos. (2) Ela precisa ter desenvolvido mecanismos de financiamento que a tornem independente dos subsídios das assembleias representativas; seja pela coerção ou cooptação, ela deve ser capaz de tributar seus súditos sem seu assentimento. A princípio, poder-se-ia afirmar que as duas condições são interdependentes. Afinal, por que um suserano militarmente invencível não seria capaz de obrigar seus cidadãos a alijar-se de sua propriedade? Por dois motivos. O primeiro já discutimos quando revisamos o artigo de Barzel (1999): um suserano que não respeita qualquer direito de propriedade criará a mais profunda das depressões econômicas, pois seus súditos simplesmente deixarão de produzir aquilo que não puder ser prontamente consumido (em outras palavras, não haverá investimento nem em capital físico nem em humano). Mas sabemos que o mais absolutista de todos os reis europeus nunca deixou de respeitar a propriedade privada: mesmo que legalmente ele tivesse esse direito, um único indivíduo não pode simplesmente supervisionar todo o intercâmbio privado que ocorre dentro de seu território. É por isso que o segundo motivo é fatal: a coerção, de qualquer matiz, é sempre custosa. As assembleias representativas não eliminam inteiramente a coerção, apenas a tornam mais

branda, pois facilitam a negociação entre governo e elite²²⁷. Esta negociação, como vimos no cap. 2, terá que acontecer de qualquer modo. Grosseiramente falando, para se apropriar de parte dos recursos da elite sem conceder-lhe autoridade política formal (isto é, sem instituições representativas), o governo precisa torná-la co-proprietária do estado, o que não é muito diferente de dizer que o governo precisa fazer com que ela trabalhe diretamente para ele e dele receba seus rendimentos. Ora, mas essa não é a essência de todo estado moderno, em que os agentes capazes de empunhar armas e fazer justiça são empregados diretos do governo, ou seja, funcionários públicos? Exatamente, mas como já sabemos, simplesmente não havia dinheiro e capacidade administrativa para as coroas pré-modernas “empregarem” ou incorporarem em suas redes de patronato todos os seus rivais²²⁸. A monarquia constitucional inglesa passou de possibilidade à realidade, porque – exatamente durante a época em que o governo ainda carecia dos recursos necessários à auto-suficiência – as elites inglesas conseguiram aproveitar sua posição inestimável como fonte de dinheiro para forçar o desenvolvimento constitucional. Temos que admitir que a condição insular da Inglaterra e o fato de ela ter ficado relativamente isolada das guerras que dilaceraram a Europa entre 1494-1653²²⁹ (a rivalidade Valois-Habsburgo foi responsável por grande parte dos conflitos nesse período) contribuíram sobremaneira para que a coroa não precisasse “vender o próprio futuro” na forma, grosseiramente falando, de operações financeiras (praticadas pela Europa Latina) que trocavam recursos rápidos no momento por dívidas permanentes, sendo os exemplos mais comuns o *tax-farming*, a venda de cargos e a emissão de títulos como as *rentes* francesas, que não obstante carregassem taxas de juros toleráveis, eram juros pagos em perpetuidade até que a coroa devolvesse o principal (o que dificilmente acontecia porque a norma era o rolamento praticamente perpétuo da dívida).

²²⁷ Isto porque não estamos considerando a coerção sobre os pobres (não-representados), que pode até aumentar com as assembleias, pois a elite pode se julgar no direito, estabelecido em ditas assembleias, de forçar os pobres a contribuir com quinhões pelos quais eles não negociaram “pessoalmente”. Numa leitura marxista, por exemplo, é fácil (mas não necessariamente correto) classificar o Parlamento inglês do século XVIII como uma assembleia de aristocratas que se reuniam para decidir como melhor tributar os pobres.

²²⁸ Já adiantando os acontecimentos um pouco, cabe ressaltar que até o fim do antigo regime a coroa francesa (e nem mesmo a inglesa ou qualquer outra) não conseguiria amalgamar fundos suficientes para criar uma burocracia assalariada em todos os níveis de governo. Assim, apesar de teoricamente o corpo de oficiais franceses das províncias e cidades deverem suas posições à escolha real – ou seja, apesar de eles serem formalmente empregados do rei –, eles tirariam o grosso de suas rendas dos impostos, taxas, comissões e multas cobradas por eles mesmos ou do seu íntimo círculo de alianças.

²²⁹ Do início das Guerras Italianas (1494-1559) até o Tratado dos Pirineus, que concluiu a Guerra Franco-Espânica (1635-59).

Na próxima sessão (5.3.2) descreveremos de maneira geral os mecanismos de financiamento “não-parlamentares” da França do Antigo Regime e, especificamente, a evolução desses mecanismos no século XVI. Já na sessão 5.3.3 descreveremos o processo de eliminação/cooptação dos comandantes militares e príncipes territoriais que representavam perigo à própria Coroa, processo este praticamente já consolidado quando Louis XIV assumiu o governo (em 1661, apesar de ser formalmente rei desde 1643).

5.3.2 O crescimento do Estado Francês

Durante o século XVI, as finanças públicas francesas não eram administradas por um ministro-chefe, mas sim por um colegiado de conselheiros. Somente em 1598 cria-se o posto de *surintendant des finances*, exercido primeiramente pelo duque de Sully. Após Sully, o controle central será progressivamente fortalecido até culminar na figura de Colbert (1661-83), já intitulado de *contrôleur general des finances*. Ironicamente, à medida que o “ministério das finanças” foi sendo personalizado, os padrões de probidade administrativa em muito melhoraram: Fouquet (1653-1661) tinha acumulado uma fortuna pessoal de 15,4 milhões de *livres* quando foi preso; Colbert adquiriu seis milhões; mas um dos últimos ministros das finanças antes da revolução, Callone (1783-7), teve ganhos extraordinários minúsculos²³⁰.

A estrutura de coleta de impostos evoluiu muito até a aurora da revolução. Em 1789, o ministro das finanças supervisionava 30 *bureaux*, empregando 256 indivíduos no total, mas ele detinha autoridade nominal sobre os 35 mil oficiais empregados pela *Ferme Générale*²³¹ e um número não muito menor de oficiais operando o sistema de tributos diretos²³². Entretanto, no lado da despesa, o Antigo Regime nunca veria uma centralização dos desembolsos como aquela ensejada pelo Tesouro inglês. Para Bonney (1999, p. 128), o resultado era nada menos que absoluto caos durante tempos de guerra,

²³⁰ Dados em Bonney (1999, p. 126).

²³¹ A companhia de *tax-farmers (fermiers)* que era encarregada de coletar a maior parte dos impostos indiretos e alfandegários.

²³² Esses oficiais eram: os *officiers de finance*, chamados “tesoureiros da França” no nível provincial e *élus* no nível local. Eram responsáveis por fazer a avaliação de quanto cada província ou localidade deveria pagar de impostos diretos, a saber, a *taille*, pela supervisão da coleta e pelo julgamento de disputas legais envolvendo assuntos financeiros. Já os *comptables* e *receveurs* eram responsáveis pela coleta propriamente dita. Eles recebiam ordens dos *ordonnateurs*, diretores centrais que coordenavam todo o sistema de Paris. Essa estrutura administrativa foi formada já em meados do século XVI e não se alterou muito até a Revolução, com exceção da presença marcante dos intendentess, a partir do governo de Louis XIII.

já que os comandantes emitiam notas promissórias sem “fundo algum”. Mas nos adiantamos muito.

A primeira metade do século XVI viu um aumento significativo da taxaço real. As receitas da *taille* “só” aumentaram de uma média de 2,1 milhões de *livres* na virada do século para 5,8 milhões nos anos 1550s (o que não era muito devido à inflação), mas graças ao aumento mais marcante dos impostos indiretos, os tributos totais subiram de 3,5 milhões de *livres* para 12 milhões no mesmo período. No entanto, esse montante só foi atingido após a repressão de revoltas em 1542 e 1548 contra o aumento da *gabelle*²³³. Como “sempre”, a pressão para o aumento dos impostos fora a guerra. As chamadas Guerras Italianas (1494-1559) – que François I (1515-47) via como oportunidade de expandir o poder Valois na Europa – consumiram em seus anos mais violentos talvez mais do que a totalidade dos impostos coletados. Enquanto a primeira incursão na Itália (1494-5) custara aproximadamente 4 milhões de *livres*, a campanha Mariagnano²³⁴ de François (1515-16) atingiu a marca dos 7,5 milhões e a guerra de 1536-8 talvez o dobro disso²³⁵.

As guerras italianas, todavia, não exerceram pressão aos cofres públicos comparável com a que viria no século seguinte. Enquanto a tributação real – em termos de toneladas métricas de prata – havia “apenas” dobrado no século XVI, indo de 110 toneladas de prata no governo de François para 242 em 1600, nos primeiros 40 anos do século XVII a taxaço mais que quadruplicou, chegando a 1.194 toneladas métricas de prata (equivalente a 106 milhões de *livres tournois*)!²³⁶ No entanto, porção significativa, senão predominante, desse incremento da receita pública²³⁷ não veio dos impostos tradicionais; a *taille*, mormente, não acusou grande elevação (antes de 1630); esse enorme aumento foi engendrado em grande parte pela venda generalizada de cargos, títulos e privilégios, e é a esse importante assunto que precisamos dedicar os próximos parágrafos.

²³³ Knecht (1982) *apud* Ertman (1997, p. 96).

²³⁴ Nome de uma vila (perto de Milão) onde se deram as principais batalhas entre a França e a Confederação Suíça.

²³⁵ Dados em Bonney (1999, p. 139).

²³⁶ Se bem que Bonney (1999) coloca que isso aconteceu em parte pela grande desvalorização da própria prata (lembrar que na Europa de 1450-1650 houve uma verdadeira revolução dos preços). Em termos de hectolitros de trigo, o crescimento da *taille* foi razoavelmente pequeno entre 1530 e 1630 (ver p. 141).

²³⁷ Tilly (2004, p. 102-3) coligiu dados sobre a evolução da taxaço per-capita. Ela teria quadruplicado entre 1610 e 1650, caído em 30% durante a *Fronde* (1648-53), e depois acelerado novamente com Colbert. No ano da morte de Louis XIV (1715), uma pessoa hipotética estava trabalhando sete vezes mais para sustentar o estado nacional que um “súdito” de Louis XIII, 100 anos antes. Em 1789, a mesma pessoa estaria trabalhando 24 dias por ano para sustentar o “rei”, 50% a mais que em 1715.

Desde pelo menos o início do século XVI²³⁸, a Coroa vinha vendendo cargos e títulos por um valor substancial. Na prática, a venda desses cargos constituía para a coroa um empréstimo permanente com juros muito baixos, ou inexistentes²³⁹. Adams (1993) nos dá um exemplo de como essa operação de venda parecia vantajosa para a coroa, ao menos no curto-prazo. “Considere, por exemplo, os criadores de gado e ovelha na Bretanha que produziam couro. A Coroa, tomando conhecimento desse empreendimento, decide criar (vender) o cargo de inspetor de couros/peles. Todas as peles precisavam ser inspecionadas, por uma determinada taxa. As taxas anuais garantiam um bom lucro para o inspetor, ao qual era permitido reter todas as taxas que coletava. Ele contratava delegados para fazer o trabalho e nem mesmo saíria de Paris. O preço pago por este cargo estava diretamente relacionado com o retorno esperado. Os perdedores, é claro, eram os fazendeiros. A inspeção não servia a nenhum propósito útil, representava apenas uma taxa sobre o negócio de couros...” (p. 225-226).

Quando a coroa percebesse que o cargo estava trazendo lucros muito gordos ao detentor – em relação ao que ele inicialmente investira – ela iria “dividir” o ofício e vender um segundo cargo. A coroa “absolutista” também poderia intimidar os seus “funcionários” dos mais variados jeitos para arrecadar recursos imediatos extras: poderia forçar o *office-holder* a receber um aumento de “salário” – caso este existisse – em troca do pagamento de mais uma grande soma inicial²⁴⁰; poderia ameaçar revogar seus privilégios (ter o cargo já era um) caso não pagasse uma multa; poderia, através da chamada *chambre de justice*, julgar que os *office-holders* tinham ganhado dinheiro demais e de forma ilegal, para então confiscar seus bens²⁴¹, etc.

²³⁸ Bonney (1999, p. 152) coloca que no século XVI as duas grandes mudanças estruturais nas finanças foram a venalidade de ofício e a criação da dívida permanente na forma de anuidades, as chamadas *rentes sur l'hôtel de ville*.

²³⁹ Na verdade, a maioria dos *office-holders* recebiam salários (*gages*), os quais, na nossa metáfora, seriam os juros pagos pelo “empréstimo”. Porém, como Campbell (1996, p. 21) assevera, a prática de vender ofícios garantia uma administração relativamente eficiente e a baixo custo porque o preço original pago pelo cargo nunca era inteiramente repago: os salários eram muito baixos em relação ao investimento original, às vezes simbólicos e às vezes até inexistentes.

²⁴⁰ Percebe-se aqui como realmente a operação de venda de cargos era um empréstimo. A razão entre o aumento de salário e o pagamento inicial era exatamente a taxa de juros; por exemplo, se essa taxa de juros “básica” fosse de 4%, o *office-holder* teria que pagar 100 libras para cada 4 libras de salário anual aumentado.

²⁴¹ Esse tribunal era famoso por repudiar dívidas que a coroa tinha para com seus principais financistas e “funcionários”. Na prática, funcionava como um ajustamento *post facto* dos juros cobrados pelos financistas-credores (a coroa podia usar como defesa a lei da usura, que classificava como ilegal empréstimos a mais de 5%) ou dos lucros granjeados pelos *tax-farmers* e *office-holders*. Macdonald (2003, p. 188) coloca que um “cínico poderia observar que todo o ciclo de empréstimos e *defaults* era na realidade um método *de facto* de taxar a burguesia, de desfazer a isenção de tributos que eles tinham tão cuidadosamente comprado junto com seus cargos”.

Pelo exemplo de Adams, percebe-se também que – do ponto de vista do *office-holder* – a compra do cargo era um investimento como “qualquer outro” – quer dizer, um dos melhores investimentos pois normalmente vinha acrescido de regalias, como a isenção tributária. Como a posse de um cargo era em teoria separada da “função pública” do mesmo, ele poderia ser tratado como qualquer outro ativo econômico: podia ser vendido, dividido, sub-alugado, repartido entre os herdeiros, etc.²⁴² De qualquer forma, o leitor não deve pensar que a administração via *office-holders* era inteiramente ineficiente. Amiúde um alto grau de profissionalismo era mantido, com pais educando seus filhos para sucedê-los. Ademais, a venalidade de ofício gestava interesses poderosos que, conquanto pudessem ultimamente bloquear reformas, poderiam vir ao socorro do governo quando este mais precisasse. Como assevera Ertman (1997, p. 102): “O resultado administrativo das guerras do início do século XVI foi, então, a criação de uma curiosa estrutura híbrida: um aparato “centralizado”, mas dotado de pessoal que tratava suas posições como propriedade vendável e hereditária. Porque os *office-holders* agora possuíam um interesse “proprietário” no Estado Francês, eles poderiam ser pressionados a prover os recursos necessários à sua sobrevivência...”. Veremos na última sessão como a progressiva introdução de credores nas próprias entranhas do estado criou uma espécie de *inside credit* que, conquanto tenha permitido que o rei se financiasse sem revelar o verdadeiro estado de suas contas para o público²⁴³, era ultimamente inferior ao *public credit* do seu rival no outro lado do canal da Mancha. Procedamos a descrever, agora, a evolução quantitativa do *office-holding*.

Louis XII já havia colocado à venda um pequeno número de cargos em 1512-13, mas foi no reino de François I (1515-47) que a venalidade dos cargos foi institucionalizada, quando o rei criou o *bureau des parties casuelles*, um departamento oficialmente encarregado da venda de postos reais. François fez sua primeira “venda” de monta em 1522, criando 20 novos postos no *parlement* de Paris; nos próximos anos, criou 42 novas posições no mesmo *parlement*, 37 no de Bordeaux e 59 no de Toulouse²⁴⁴. Em 1552, o filho de François, Henri II (1547-59), criou um sistema novo de tribunais, os *presidiaux*, apenas para vender mais cargos; e em 1554 já tinha

²⁴² Com exceção de cargos importantes como os altos ofícios da administração pública e justiça. Não obstante estes também pudessem ser colocados à venda, seus detentores eram potencialmente submetidos a provas de qualificação e tinham que preencher critérios específicos para ocupá-los.

²⁴³ Isso só aconteceria na década de 1780, por iniciativa do ministro Necker.

²⁴⁴ Hurt (2002, p. 7) coloca que no século XVI, a monarquia criou cargos numa escala heroica. O *parlement* de Bordeaux dobrou sob François I e o de Paris dobrou sob Henri II. Já o de Toulouse triplicou ao longo dos dois reinos; por fim, o *parlement* de Rennes, criado no governo de Henri II, já tinha triplicado no final do reinado de Henri III.

introduzido a prática da *alternatif*, que permitia que duas pessoas dividissem um cargo (isto é, dividissem os lucros advindos de sua posse)²⁴⁵. Até o final do século, as *parties casuelles* ainda não constituiriam parte importante da receita total, mas isso mudaria na época da administração de Sully, o superintendente das finanças de Henri IV (1589-1610). Sully introduziu um imposto anual sobre todos os cargos detidos em perpetuidade – um sessenta avos do valor do cargo –, chamado de *paulette*²⁴⁶. Em troca, os *office-holders* foram consagrados com o direito de legar o cargo a seus filhos: ele tornara-se hereditário²⁴⁷. Com a *paulette* e a intensificação da venda de cargos²⁴⁸ que se deu no início do século XVII, a receita advinda das *parties casuelles* subiu de menos de dois milhões de *livres* em 1607 para mais de 13 milhões em 1620, o que representava quase 30% das receitas totais (Lublinskaya, 1965, p. 230). De fato, entre 1600 e 1654 aproximadamente 650 milhões de *livres* foram recolhidas por este *bureau*, o que representava 28% de toda a receita pública (Bonney, 1991, p. 342 *apud* Teschke, 2003, p. 174).

Além da venda de cargos e taxação de seus detentores, que outros métodos a Coroa desenvolveu para não precisar mais chamar os Estados Gerais (que realmente não foram convocados após 1614)? Um dos métodos mais elaborados era o *tax-farming*, ou a venda do direito de cobrar impostos, processo que tinha surgido na França já na Idade Média. Como os senhores não tinham capacidade administrativa para coletar os tributos das próprias terras, eles contratavam “coletores privados” que lhes adiantavam uma soma inicial em troca do direito de coletar tais tributos. No entanto, a única maneira de incentivá-los a aceitar este contrato era concedendo-lhes generosas comissões sobre os recursos coletados: no mínimo 15% dos tributos ficavam com os próprios *fermiers*, mas

²⁴⁵ Ver Ertman (1997, p. 100-101).

²⁴⁶ A popularidade da *paulette* levou a uma controvérsia que duraria até o reino de Louis XIV, pois os *office-holders* queriam preservar os termos de 1604, enquanto o governo procurou alterá-los para arrecadar mais dinheiro. Louis XIII (1610-1643) normalmente concedia a *paulette* por nove anos e depois a renovava logo antes que expirasse. Mas a cada renovação os *office-holders* eram pressionados a emprestar ao rei somas equivalentes a 5% (1620), 25% (1630) e 12,5% (1638) do valor estimado de seus cargos. Ninguém esperava que o governo quitasse esse empréstimo, que chegava a vários milhares de *livres* no caso dos juízes dos *parlements*. O *parlement* de Paris obstinadamente resistia a estas exações, redigindo admoestações e exigindo audiências com o rei para protestar contra elas. Diz Hurt (2002, p. 8) que no fim o *Parlement* triunfou: o rei os liberou dos empréstimos e lhes concedeu livre acesso à *paulette*.

²⁴⁷ Antes da *paulette*, era possível que os oficiais transferissem seus cargos (processo conhecido por *résignation*) para os herdeiros através do pagamento de uma taxa. Mas em 1534 a lei dos “quarenta dias” foi implementada: os oficiais não poderiam fazer a transferência em seu leito de morte – isto é, se eles morressem em menos de 40 dias após a “transferência”, o cargo reverteria ao estado.

²⁴⁸ Não temos dados para períodos curtos, mas de acordo com Le Roy Ladurie (1994, p. 17 *apud* Teschke, 2003, p. 174), o número de *office-holders* (portadores de cargos em perpetuidade) aumentou de 4.041 para 46.047, entre 1515 e 1665.

algumas estimativas acusam que essa cifra podia montar a muito mais (ver Macdonald, 2003, p. 252 ss.)²⁴⁹.

Para que a dependência do rei para com os *fermiers* aumentasse, estes começaram a se organizar em corporações²⁵⁰. Para a coroa, a organização dos *tax-farmers* em companhias era vantajosa por que ela não só simplificava em demasia os contratos e a fiscalização como tornava a própria cobrança mais eficiente. Assim, entre 1578 e 1598 a cobrança da *gabelle* (imposto sobre o sal) foi progressivamente centralizada até ser administrada por uma só companhia. O mesmo aconteceu com os impostos alfandegários (1598) e as *aides* (impostos sobre vendas gerais), em 1604. Após Sully, esse processo de centralização estagnaria ou seria mesmo revertido parcialmente. Seria reiniciado com Colbert e levado à frente pelos próximos ministros até que, em 1723, todos os impostos indiretos estavam sendo coletados por uma só organização, a *Ferme Générale* (ver Kiser and Kane, 2001).

Por um lado, o processo de arrendamento da cobrança de impostos era atraente à Coroa, pois lhe proporcionava recursos instantâneos a cada novo contrato de arrendamento (*lease*). Além disso, os *tax-farmers* tinham grandes incentivos para aumentar sua eficiência e arrecadar mais tributos (afinal, eles ganhavam comissões sobre o coletado). Matthews (1958, p. 154) também nos lembra que, em geral, os *tax-farmers* eram mais organizados e eficientes que o próprio governo: tinham uma hierarquia “rígida” e mantinham registros detalhados de todo o processo de “avaliação e coleta”. Mas por outro lado, tudo que o governo ganhava em eficiência, ele perdia em autonomia. Em 1768, a *Ferme Générale* já era responsável por 45% de todas as receitas do governo! Mais, os *fermiers généraux* eram indispensáveis à coroa na forma de intermediários financeiros: como a Coroa absolutista não podia se comprometer de maneira crível a não repudiar as dívidas, ela precisava de organizações solventes para intermediar o seu financiamento (ver Root, 1994). Veremos na última sessão que os *fermiers*, ao ameaçar não renovar empréstimos à coroa podiam obstar “qualquer” tentativa de reforma do sistema em direção ao “constitucionalismo”; isto é, qualquer reforma que fosse piorar a situação dos *fermiers*.

²⁴⁹ Tallet (1992, p. 184) coloca que na década de 1630 a coroa francesa pagava uma média de 24% em seus contratos de *tax-farming*.

²⁵⁰ Lembrar Greif (2007), revisto no cap. 2. O autor colocava que os administradores do governo sempre tentarão se fortalecer para aumentar o seu custo de substituição. A coroa francesa, ciente disso, tentou em 1589 (quando os Bourbon ascenderam ao poder) pulverizar os *fermiers* em várias pequenas companhias; além disso, fez contratos de curto-prazo com cada um. No entanto, *tax-farmers* “fracos” significavam poucos impostos. No fim, as recorrentes crises fiscais da Coroa a levaram a progressivamente centralizar a coleta.

Esta sessão não estaria completa se não adentrássemos no campo propriamente dito do financiamento da Coroa, o pilar restante da explicação de como ela conseguiu se desvencilhar das fontes “parlamentares” de renda. Afinal, tão enraizados estão os ciclos de endividamento e *default* na história das finanças públicas do Antigo Regime que a Coroa se viu renegando dívidas parcial ou totalmente em 1559, 1598, 1634, 1661, 1648, 1698, 1714, 1721, 1759, 1770 e 1778²⁵¹! Apenas entre 1597 e 1665, a *Chambre de Justice* foi “ativada” 11 vezes para investigar fraudes financeiras dos oficiais da coroa – somente para depois expropriá-los do grosso de seus ativos²⁵². Pergunta-se: como uma coroa que continuamente violava os direitos de seus credores podia ainda assim ter fontes de crédito aparentemente inesgotáveis? Porque (ver a citação de Ertman na p. 126) os principais credores da coroa eram os funcionários venais e arrendatários de impostos cujos privilégios e gordíssimos lucros dependiam do caráter terminantemente não-representativo/não-constitucional da coroa; eles eram para o absolutismo francês o que o Banco da Inglaterra era para a coroa inglesa. Em outras palavras, o rei não expropriava o “público” de maneira geral, mas um número seleto de financistas que começavam a “incomodar”. As expropriações não esgotavam permanentemente as fontes de crédito, pois, no mundo de intrigas que era a corte, a coroa “sempre” podia substituir famílias rivais por outras²⁵³. Com efeito, quando o ministro das finanças Fouquet (1653-61) começou a ficar muito “poderoso” – e um tanto “intimidador” aos olhos do ainda muito jovem Louis XIV –, ele foi aprisionado por uma dessas famigeradas *chambres de justice*.

Mas esses credores internos não eram os únicos financiadores da coroa, eram? François I não só desenvolvera “relações” com os banqueiros italianos e os mercadores de Lyon. Ele introduzira um mecanismo de financiamento que seria parte viva do Antigo Regime até sua *débâcle*: a venda de *rentes*. Como coloca Ertman (1997, p. 98), as *rentes* tinham sido um instrumento de crédito desenvolvido na Idade Média para

²⁵¹ Por isso que Pierre Goubert (1969) *apud* Tallet (1992, 184) alvitrou, com perdoável exageração: “Quase toda a história francesa do antigo regime pode ser resumida nessa fórmula: como não pagar dívidas.”

²⁵² Ver Ferguson (2001, p. 141-142). Foi a recusa do rei a proceder a novas expropriações que o forçou a convocar os Estados Gerais em 1788, os quais levaram à revolução. Porém, os anos da revolução também veriam novos *defaults* e expropriações (principalmente dos “odiados” *fermiers*), só que agora elas seriam “legitimadas” pelo legislativo.

²⁵³ Eventualmente as restantes ficariam muito poderosas, elevando seu poder administrativo frente à coroa (ver Greif, 2007). Com efeito, no século XVIII a maioria dos *office-holders* e *traitants* já estavam organizados em corporações que, por serem solventes, diminuía o custo do financiamento público (lembrar que o rei pegava emprestado através de intermediários). É por isso que as oportunidades de o rei ativar a *chambre de justice* sem permanentemente deteriorar seu crédito foram escasseando.

contornar as “leis” canônicas contra a usura. Em troca de um pagamento inicial, o devedor cedia ao credor direitos a um determinado fluxo de renda, digamos, os rendimentos da terra. Da mesma maneira que a venda de cargos, a relação entre os fluxos futuros e a soma investida seria determinada pela “taxa de juros do mercado”. Era, sem dúvida, uma maneira de circundar as limitações ensejadas pela lei da usura já que, para todos os efeitos, a compra de *rentes* era um empréstimo. Como a maioria dos compradores das *rentes* não surpreendentemente eram os mesmos “funcionários” que praticavam o *inside credit*²⁵⁴, isto é, cujo destino estava emaranhado com o destino do Estado, a coroa – tal qual fazia com os cargos venais – volta e meia manipulava as “prestações das *rentes*” ou mesmo forçava sua compra. Em outras palavras, sempre que a venda “normal” das *rentes* tornava-se mais difícil – quando, por exemplo, a coroa tinha acabado de declarar um de seus vários *defaults* – os pagamentos tornavam-se irregulares, a coroa ameaçava os *office-holders* a comprar novas *rentes* – ou o que dá no mesmo, a conceder-lhe novos empréstimos cuja quitação era incerta –, diminuía a taxa de juros prevista no “contrato” inicial, etc.

Devido a essas manipulações, a importância das *rentes* sofreria vários revezes ao longo do tempo, isto é, a coroa só podia extrair empréstimos forçados até determinado ponto e durante determinado período de tempo. Por exemplo, enquanto o uso das *rentes* tinha aumentado ao longo do século XVI – a soma arrecadada de 7,6 milhões de *livres* entre 1522 e 1559 mais que quadruplicou para 37 milhões no período seguinte de igual extensão (1560-1586)²⁵⁵ – ele sofreria grande queda após 1586, quando a insolvência da coroa²⁵⁶ forçou-a a atrasar ou mesmo suspender totalmente os pagamentos de “juros” (ver Wolfe, 1972, p. 115 *passim*). De qualquer forma, as *rentes* continuariam a ser um importante mecanismo de financiamento da coroa até o final do Antigo Regime.

Falta-nos descrever as reformas perpetradas por Richelieu (1624-42) e Mazarin (1642-61), os grandes “primeiros-ministros” e reformadores do estado francês (principalmente Richelieu), pois eles teriam criado os instrumentos “absolutistas” que tornariam a França a maior potência do século XVII. Preferimos, todavia, explorar suas

²⁵⁴ Schnapper (1957) *apud* Ertman (1997, p. 99) revela que os principais compradores das *rentes* eram aquelas pessoas cujos interesses e futuro estavam intimamente ligados ao Estado, ou seja, membros da alta nobreza e *office-holders*. Como os pagamentos das “prestações” das *rentes* eram por demais irregulares, o público “geral” desconfiava delas (se bem que poucas pessoas do “público geral” teriam recursos para investir na dívida pública).

²⁵⁵ Ver Schnapper (1957, p. 173).

²⁵⁶ No final do século XVI, 4/5 das receitas públicas eram absorvidas pelo pagamento de salários e juros (Ferguson, 2001, p. 134).

reformas no contexto da cooptação dos rivais internos à coroa, a segunda das pré-condições do absolutismo e objeto da próxima sessão.

5. 3. 3 A Vitória do Absolutismo

Vimos que com o término da guerra dos 100 anos, em 1453, a ameaça externa finalmente findara. Pouco tempo depois, em 1477, suprime-se também a ameaça interna imediata, quando Louis XI (1461-83) finalmente vence a resistência da dinastia de Borgonha²⁵⁷. O último principado, a Bretanha, seria incorporado em 1491: a noção medieval de que os príncipes detinham seus territórios na forma de feudos recebidos do rei havia terminantemente morrido. Mesmo que as famílias governantes tenham se mantido grosseiramente as mesmas, os duques não carregavam mais o título de príncipes soberanos, mas sim de “governadores reais”. O trabalho desses governadores seria deveras complicado, pois precisariam mediar os desejos da Coroa com aqueles das elites regionais, inclusive eles mesmos, das quais faziam parte (ver Teschke, 2003, cap. 3). No começo do século XVI, no entanto, parecia que os governadores ainda administravam seus “territórios” com relativa independência da Coroa. Apresentando-se como representantes dela, eles usavam a sua autoridade nominal para acomodar os próprios aliados e subordinados políticos na posição de juízes dos *parlements*, oficiais do exército, cobradores de impostos, etc. (ver Harding, 1978)

Tal independência administrativa gerava um grande impasse para a coroa. Por um lado os funcionários provinciais formalmente serviam *a ela*, e retiravam os seus rendimentos dos impostos/taxas/multas que cobravam *para ela*. Por outro, boa parte dos impostos coletados pelos governadores ficava nas próprias províncias, gastos principalmente nas companhias militares provinciais (que não deixavam de ser parte do exército real, mas eram comandadas pelos aristocratas) e no chamado “patrocínio político”, como forma de solidificar alianças entre os governadores e notáveis locais. Tudo se passava como se a aristocracia se aproveitasse da tutela real para cobrar mais impostos da população em seu próprio benefício; e usasse parte desses impostos para criar *networks* de poder relativamente independentes do rei. Destarte, Lachmann (2000, p. 119-120) coloca que até o fim do século XVI a coroa foi incapaz de penetrar as

²⁵⁷ O rei instigou os cantões suíços contra o ducado vizinho (Borgonha) e financiou a primeira grande derrota da cavalaria feudal por um exército de infantaria: a Borgonha colapsou quando seu duque foi derrotado pelos lanceiros suíços em Nancy. Com a derrota, Luís pôde anexar o ducado antes independente (ver Anderson, 1974, p. 98-9).

“estruturas da elite” na maior parte das províncias. Nas chamadas *pays d'état*, seu sucesso foi ainda menor. Como muitas delas eram províncias de fronteira, a interferência exagerada da coroa poderia precipitar uma aliança com poderes externos. Além disso, as *pays d'état* haviam conservado suas assembleias representativas, o que as tornava muito mais capazes de organizar resistência às investidas reais.

Pergunta-se, como a Coroa superou esse impasse? A Reforma na Inglaterra tinha dado a Henrique recursos excepcionais com os quais cooptar a aristocracia e transformá-la em cortesãos. Mas na França a Coroa não conseguiu se consolidar como chefe da Igreja. Como então comprar a lealdade da aristocracia?

Na verdade, a coroa francesa demorou muito mais tempo para desarmar os aristocratas guerreiros. Ao invés de aliciar os próprios governadores das províncias – o que demandaria muito mais recursos que os despendidos por Henrique, pois a França era muito maior – a coroa francesa procurou enfraquecer as suas bases de poder. Mediante a venda de cargos, a coroa pôde “alistar” aqueles indivíduos, grupos e corporações que se encontravam fora das *networks* de patronato dos aristocratas: “a instituição da venalidade de ofício fornecia a base para a coroa estabelecer laços políticos e fiscais diretamente com as elites e fortalecer os seus novos aliados” (Lachmann, 2000, p. 121). A criação dos *parlements*, por exemplo, teria sido uma iniciativa régia para criar um novo locus de organização “aristocrática” diretamente conectado à coroa; aos olhos da coroa a serventia principal dos *parlements* seria ratificar e fazer valer os decretos reais, que teoricamente passavam por cima da jurisdição dos governadores.

Era porque a coroa lucrava “politicamente” com a venalidade que Anderson (1974) e Mann (1986) acreditam que por trás da venda de cargos assomava mais o desejo de isolar a burocracia da influência dos senhores do que a necessidade de arrecadar recursos. Com efeito, a venda de ofícios era a maneira mais direta de admitir os nobres “excluídos” ou mesmo “ricos não-nobres” à “classe” governante²⁵⁸. Segundo Lachmann (2000), a estratégia da coroa de aliciar novos aliados logrou menos sucesso nas *pays d'état*, pois nelas era mais difícil identificar elites totalmente “excluídas” das redes de poder: até a revolução, nessas províncias os cargos mais lucrativos

²⁵⁸ Se bem que esses não-nobres, ao comprar os cargos mais “importantes”, adquiriam muitas prerrogativas próprias da nobreza, como a isenção tributária. Convencionou-se chamar esses portadores de cargos administrativos e judiciais importantes de membros da *noblesse de robe*, em contra-oposição à nobreza guerreira, a *noblesse d'épée* (nobreza de espada).

continuariam sendo aqueles sob controle direto das assembleias representativas e, em tese, todas as elites estavam ali representadas²⁵⁹.

O contraste entre as *pays d'élection* e *pays d'état* demonstra que o absolutismo só triunfava enquanto existissem profundas diferenças de acesso à riqueza e poder dentro da própria elite. Através do Parlamento, as elites inglesas formaram coalizões – que envolviam sacrifícios como a auto-taxação – suficientemente poderosas para evitar a “patrimonialização” do estado. É só lembrar que os parlamentares não perdiam a oportunidade de exigir reformas no aparelho de estado – sendo uma delas a diminuição da venda de cargos – sempre que votavam a favor de impostos. Mas o estado francês, como vimos na primeira sessão deste capítulo, cresceu simultaneamente com o particularismo; sua gestação criou jurisdições competentes e as províncias e cidades que iam sendo “anexadas” à Coroa preservavam suas imunidades.

Entretanto e ironicamente, a criação de uma burocracia administrativa através da venda de cargos não diminuía esses privilégios e diferenças, mas sim multiplicava-os! Isto porque – como vimos na sessão anterior – para reter a lealdade dos detentores dos cargos em perpetuidade, a coroa se viu obrigada não só a conceder-lhes regalias especiais como a isenção tributária, mas também o direito de coletar comissões sobre os impostos destinados à coroa, comissões estas que variavam em média entre 17% a 25% dos impostos, taxas, multas, etc., coletados por cada *office-holder* (Dessert 1984, pp. 44-63).

Assim, a venalidade de ofício gerava resultados contraditórios para a coroa: receitas excepcionais no momento da criação dos cargos, mas retornos decrescidos dos impostos que seus detentores estavam encarregados de coletar. Além disso, conquanto a venda de cargos em perpetuidade tenha libertado a média e pequena nobreza da dominação magnata, não se pode deduzir que esses nobres-burocratas tenham virado aliados automáticos da coroa. Posto de outro modo, a venalidade havia criado um “novo grupo de interesse”, a *noblesse de robe*, que iria lutar para proteger seus direitos e impedir a ulterior multiplicação de cargos e funções. No início do século XVII, parecia que os *office-holders* tinham se virado contra a própria coroa. Não só os *parlementaries* recusavam-se a registrar os éditos reais que autorizavam a criação de novas posições,

²⁵⁹ Lachmann (2000, p. 121) defende sua tese com base em Hurt (1976). Este autor revela que nas *pays d'état* a política aristocrática sempre girou em torno das assembleias: a debilidade política dos *parlements* nessas províncias refletia-se no preço estagnado ou cadente dos cargos de juízes, em contraste com os postos dos *parlements* das *pays d'élection*, cujo valor subia paralelamente à capacidade dos juízes desafiarem os governadores.

como oficiais urbanos e provinciais de toda parte entravam em “greve” e/ou interrompiam as remissões de tributos como forma de protesto. É por isso que as rendas provenientes da venda de cargos, que tocaram a casa dos 30 milhões de *livres* em 1639²⁶⁰, sofreram uma queda de vulto, até atingir meras 800 mil *livres* em 1661 (Dent, 1967, pp. 247-50).

Que os nobres-burocratas ainda não tinham virado aliados da coroa se entrevê nos eventos desenrolados nas chamadas Guerras da Religião (1562-1598)²⁶¹, uma série de conflitos que haviam revelado quão impotente ainda era a coroa, já que esta não conseguia eficazmente impedir que facções da nobreza imbuídas de forte espírito religioso controlassem a administração das cidades, os *benefices*²⁶² eclesiásticos e as instituições provinciais. Sempre que os Huguenotes (como eram chamados os calvinistas franceses) ou a Santa Liga²⁶³ tornavam-se hegemônicos numa municipalidade ou região, a coroa não mais podia “jogar uma facção” contra outra, isto é, explorar as diferenças internas para ganhar novos aliados²⁶⁴. Ademais, as guerras religiosas haviam mostrado como os grandes magnatas ainda eram personagens políticos importantíssimos. Isto porque os nobres das facções religiosas, independentemente de serem *office-holders* ou não, “descobriram” que podiam melhor defender seus interesses – contra as investidas da Coroa – aliando-se com os grandes magnatas, que lhes forneciam proteção militar. Não é à toa que Anderson (1974) coloca que as guerras religiosas foram essencialmente embates entre grandes famílias aristocráticas, sendo as principais a de Guise (católica) contra a de Bourbon e Montmorency (que tinham simpatizantes protestantes)²⁶⁵.

²⁶⁰ No “governo” de Richelieu (1624-42), a venda de cargos atingiu a média de 20 milhões de *livres* por ano (Treasure, 1998, p. 25).

²⁶¹ Entre o início dos anos 1560 e o final do século, a França foi devastada por uma série de guerras civis (oito no total) que tiveram a divisão religiosa entre católicos e calvinistas (se chamavam Huguenotes na França) como um dos predominantes, senão principal, combustíveis. Mais do que uma disputa teológica sobre um corpo de crenças, os católicos e protestantes lutaram pela concepção coetânea de que pertenciam a corpos sociais distintos, e em profundo dissabor. O édito de Nantes de 1598 – que separou a unidade civil da religiosa, concedendo substanciais liberdades aos protestantes – é normalmente considerado como o “documento” que deu fim às guerras, mas o século XVII ainda veria conflitos entre a coroa e os huguenotes (ver Holt, 1995).

²⁶² O benefício era um cargo eclesiástico com direito a um fluxo permanente de renda, normalmente associado à terra.

²⁶³ Uma personagem importantíssima das Guerras da Religião, a Liga Católica (1576-89) foi criada por uma coalizão de aristocratas, liderados pelo Duque Henri de Guise, com o objetivo de erradicar o protestantismo da França (ver Konnert, 2006, cap. 5). Os partidários da Liga viam o comportamento de Henri III (1574-89) como demasiado tolerante para com os calvinistas.

²⁶⁴ Ver o final do nosso cap. 3 sobre a importância da “elite” ser homogênea o suficiente para resistir à cooptação.

²⁶⁵ Cada uma delas com um controle de território senhorial, clientela própria, influência dentro do aparelho do Estado, tropas leais e ligações internacionais. A família Guise era senhora do Nordeste, da

O conflito tornara evidente como o absolutismo titubeava sempre que houvesse grandes senhores guerreiros, com exércitos próprios, a desafiá-lo. Era preciso, destarte, cooptar diretamente os grandes magnatas, como haviam feito os Tudor. Para desarmar a Liga Católica (em 1589), por exemplo, a coroa teve que pagar 24 milhões de *livres*²⁶⁶ aos seus principais líderes. Este desembolso foi o início de um longo processo em que a coroa desarmaria seus potenciais “inimigos” e garantiria a sua colaboração em troca de um aprofundamento de seus privilégios. Este processo é bem caracterizado por Mann (1986, pp. 466-490), que argumenta que o absolutismo francês se ancorou em dois pilares: nas estratégias “geradoras de divisão” (*divisive strategies*) próprias da venda de cargos; e através do patronato propriamente dito, isto é, da compra do consentimento da elite (*the nobility and rich peasantry*) mediante isenções tributárias²⁶⁷. Assim, por exemplo, já no final do século XVI foi garantida a imunidade tributária às cidades dominadas pelos huguenotes contanto que elas tolerassem os senhores e clérigos católicos em seus arredores. A coroa podia lucrar com as diferenças religiosas²⁶⁸, contanto que houvesse razoável grau de convivência entre as facções: só fazendo concessões aos dois lados o rei podia impedir que os “partidos” o desafiassem em escala nacional (por isso a ideia de Mann das estratégias “divisivas” do absolutismo, ora através da venda de cargos ora através do puro patronato).

Um dos tradicionais clichês envolvendo as Guerras da Religião é que a desordem causada pela guerra civil predispôs à consolidação do absolutismo (Holt, 1995, p. 216-221). Muito se culpa o “fraco” Henri III (1574-89) pelos conflitos que permearam seu reino, pois ele teria permitido que facções poderosas, mormente os Guise, se apoderassem do governo. Caberia assim a Henri IV (1589-1610) e aos monarcas subsequentes criar instituições compatíveis com a teoria da coroa absolutista, isto é, instituições que tanto lhes proviessem recursos suficientes para debelar a ameaça

Lorena à Borgonha; a Montmorency assentava na herança de terras que se estendiam pelo centro do país; já os bastiões Bourbon estavam essencialmente localizados no sudoeste. Essas casas aristocráticas conseguiram “arregimentar” as cidades, que se dividiram em dois campos: muitas das cidades do Sul se juntaram aos Huguenotes, ao passo que as cidades setentrionais do interior tornaram-se em sua maioria baluartes da Liga (Anderson, 1974, p. 102 ss.).

²⁶⁶ Cifra de Lachmann (2000, p. 125). Bonney (1999, p. 139) faz uma estimativa menor: 13 milhões.

²⁶⁷ No mesmo texto, Mann também coloca que a origem do absolutismo espanhol tinha sido o ouro/prata das Américas e a origem do absolutismo inglês tudoriano (que acabou malogrando – ver nosso cap. 4) o confisco das terras da Igreja.

²⁶⁸ Se bem que o Édito de Nantes (1598), ao garantir liberdade religiosa aos protestantes – mesmo que limitada –, criou um “Estado dentro de um Estado”. Os protestantes tinham a sua própria organização sócio-política, cidades e fortalezas. Esse dualismo religioso na prática não era compatível com uma coroa que dizia receber sua autoridade de Deus. Assim, conflitos entre católicos e protestantes continuariam no próximo século.

magnata como também lhes garantissem a subserviência dos seus oficiais. A primeira dessas inovações foi a *paulette* (1604). Já tivemos a oportunidade de discorrer como ela melhorou o estado das contas públicas, mas o que não explicitamos foi que, com a *paulette*, era levada adiante a estratégia de isolar a burocracia da influência dos grandes senhores, isto é, a *paulette* centralizava o sistema da venalidade de ofício nas mãos da coroa²⁶⁹. Henri IV também obteve sucesso em áreas em que seus predecessores falharam gritantemente: em algumas *pays d'état*, com destaque à Guyenne, o rei conseguiu introduzir oficiais reais (*élus*) no campo da tributação, antes prerrogativa exclusiva da assembleia representativa da província; o rei também aproveitou a recusa dos *parlements* do interior a ratificar os documentos do Édito de Nantes para criar comissões especiais de magistrados com poderes temporários superiores aos dos *parlementaires*; estes, apesar de formalmente empregados do rei, eram juízes vitalícios campeões do tradicionalismo e legalismo e, inadvertidamente, mais interessados em proteger suas próprias “liberdades” do que atender às exigências “conjunturais” da monarquia.

Foram, no entanto, os cardeais Richelieu e Mazarino, os ministros-chefe de Louis XIII e Louis XIV²⁷⁰, respectivamente, que iriam debelar para “sempre” a resistência magnata e consolidar o absolutismo²⁷¹. Em primeiro lugar, Richelieu ampliou a legislação já iniciada sob Henry IV que proibia os magnatas de manter artilharia pesada e comitivas privadas de soldados. Mas porque esses decretos raramente eram passivamente “obedecidos”, Richelieu teve que recorrer a táticas extremas: o cardeal provavelmente destruiu mais castelos do que construiu, liquidou as últimas fortalezas huguenotes no Sudoeste, com o cerco de La Rochelle (1628); esmagou sucessivas conspirações aristocráticas com exemplares execuções²⁷²; banuiu os duelos e suprimiu os Estados Gerais. De qualquer forma, Richelieu não conseguiria em seu

²⁶⁹ Isto porque, formalmente, era a coroa quem executava o ritual de herança do cargo. Assim, a coroa estava teoricamente sempre ciente de quem estava executando a sua autoridade no interior.

²⁷⁰ Quando Richelieu tornou-se ministro chefe (em 1624), Louis XIII já tinha 23 anos, mas Mazarino foi ministro-chefe durante a época em que a mãe de Louis XIV era regente (Ana da Áustria). Quando Mazarin assumiu (em 1643), Louis XIV só tinha cinco anos. Assim, Mazarin seria o governante *de facto* até sua morte em 1661, a partir de quando o “título” de primeiro-ministro cairia em desuso.

²⁷¹ Segundo Goubert (1984, p. 115), o próprio Richelieu resumiu os principais objetivos da sua política. (1) Arruinar o partido “Huguenote” como potência política e militar; (2) “Destruir o orgulho” dos *Grands*, os aristocratas que se consideravam soberanos nas províncias e proclamavam a si um papel maior do que “mereciam”; e (3) consagrar o nome da França entre as potências externas, mormente fazendo oposição aos desígnios de seu principal competidor, a Espanha.

²⁷² Várias figuras proeminentes foram decapitadas, como o conde Chalais (1626), o Marechal Marillac (1632), que também era o duque de Montmorrency, e o imprudente – mas favorito de Louis XIII – Marquês de Cinq-Mars (1642). O problema era que todas essas conspirações brotavam na própria corte e persistiriam até o final do Antigo Regime (ver Goubert, 1984, p. 115).

tempo suprimir *toda* a oposição interna: ocorreriam revoltas camponesas e dos magnatas até as *Frondes*, em 1648-53 (ver abaixo).

No campo da tributação, o cardeal criou o sistema dos intendentes. Os *Intendants de Justice, de Police et de Finances* eram funcionários despachados com poderes discricionários para as províncias, a princípio em missões temporárias – mas em 1634 já havia intendências permanentes e em 1642 todas as *pays d'élection* já tinham intendentes. Eles eram normalmente selecionados entre os *maîtres des requêtes*, uma categoria de juízes reais que desde o século XVI já vinha sendo enviada às províncias em *tours* de inspeção (ver Shennan, 1986, p. 23). Mas os intendentes, diferentemente dos *maîtres*, não eram *office-holders* (quer dizer, eles eram *officiers* na posição de magistrados, mas não na posição de intendentes). Designados diretamente pela monarquia, os seus cargos não eram transacionáveis nem permanentes, ou seja, não eram venais. Além disso, a cada três anos em média os intendentes eram transferidos de uma província a outra; teoricamente isto garantiria que sua lealdade ao rei não fosse enfraquecida pela construção de alianças com os governadores.

A área de atuação dos intendentes era muito grande: eles supervisionavam o processo de recrutamento de soldados, exerciam a justiça, estimavam o valor devido da *taille* e supervisionavam a própria coleta, etc.²⁷³ Por ter uma jurisdição tão vasta, estes novos representantes do absolutismo real eram extremamente impopulares entre os *officiers*; afinal, eles infringiam as suas prerrogativas. Mas era exatamente para infringi-las que Richelieu os havia enviado. Em 1637, por exemplo, Richelieu ordenou os intendentes a coletar “empréstimos” que o governo forçara as cidades a lhe fazer devido a uma queda momentânea na receita da *taille*, preocupante frente aos gastos crescentes com a guerra: em 1635, a França havia entrado na Guerra dos 30 anos (1618-1648) do lado dos protestantes²⁷⁴, mas o embate armado com a Espanha duraria até 1659. O “terrorismo fiscal” aprofundou-se em 1642, quando o governo encarregou os *intendants* de supervisionar a coleta da *taille*, assim passando por cima da jurisdição dos *officiers* tradicionais: os *trésoriers* e os *élus*, magistrados responsáveis pela coleta da *taille* a nível provincial e local²⁷⁵, respectivamente. Treasure (1998, p. 25) coloca que em 1642

²⁷³ Também regulavam o comércio, indústria e agricultura e emitiam ordens do *Conseil Des Dépêches*, etc. É claro que tinham delegados para ajudá-los com todo esse serviço (ver Lindsay, 1957, p. 153).

²⁷⁴ O fato de Richelieu ter se aliado com potências protestantes, mesmo odiando os huguenotes, evidenciava como ele “odiava” ainda mais os Habsburgos da Espanha.

²⁷⁵ O nível local era o nível das *élections*, subdivisões administrativas das províncias.

até mesmo os *receveurs* (os oficiais que faziam a coleta propriamente dita) tiveram suas prerrogativas atacadas: começaram a ser substituídos por *fermiers (tax-farmers)*²⁷⁶.

Desse modo, desde os últimos anos da administração de Richelieu até as *Frondes*, os *officiers* teriam suas prerrogativas tradicionais encurtadas e violadas. Para Treasure (1998), o objetivo desse “terrorismo fiscal”, encabeçado pelos intendentes, era claro: tornar a coleta de impostos mais justa (leia-se violar privilégios), aumentar a receita pública, e impedir que tanto dinheiro fosse apropriado pelos próprios *officiers* ou ficasse nas províncias.

Com efeito, as receitas da coroa subiram vertiginosamente após a introdução do sistema de intendentes. Os impostos diretos – compostos principalmente da *taille*, mas também havia outros como o *taillon* (imposto destinado a gastos com milícias) – subiram de 36 milhões de *livres* em 1635 para 72,6 milhões em 1643 (Parker, 1983, p. 64)²⁷⁷. Este aumento exorbitante de impostos – se bem que o valor de 72,6 milhões, em 1643, foi um valor de pico e o maior das próximas décadas²⁷⁸ – foi decisivo para a intervenção diplomática e militar da França na Guerra dos 30 anos: a França traçou o destino da Alemanha subvencionando a Suécia e príncipes alemães protestantes e destruiu a supremacia da Espanha. Em 1659, com o fim da guerra com a Espanha, a monarquia Bourbon tornara-se de longe a potência mais poderosa da Europa; tão poderosa que sentir-se-ia capaz de desafiar várias outras grandes potências juntas nas guerras do final do século. De qualquer jeito, a coroa francesa controlava sob a forma de impostos uma porção do produto muito inferior a que desejaria. Queremos dizer que o avanço da tributação “não-consentida” – isto é, não votada por instituições

²⁷⁶ De qualquer forma, os esforços de Richelieu e ministros subsequentes para diminuir o número de *officiers* foram em sua grande maioria malogrados. Aumentava-se ainda mais a complexidade da administração francesa, pois criavam-se novas jurisdições e competências em cima de antigas. Em parte, Richelieu investiu contra os *office-holders* porque em 1639 já estava claro que as comissões e os salários anuais que eles ganhavam superavam as entradas anuais das novas vendas de cargo, que estavam sendo barradas pelos *parlements*. De qualquer jeito, até meados do século, o número de cargos continuou aumentando. Nos anos 1660, havia aproximadamente 46.000 *officiers*. Uma estratégia pensada para livrar o aparelho de estado de tamanho fardo – no tempo de Colbert (1661-83), a coroa estava recebendo dois milhões de *livres* em impostos (*paulette*) sobre os *officiers*, mas pagava em salários 8,3 milhões! – era recomprar os cargos, mas – segundo estimativas do próprio Colbert – esses 46.000 postos tinham um valor de capital de 419 milhões de *livres*! (ver Ferguson, 2001, p. 74).

²⁷⁷ Goubert (1984, p. 118) faz estimativas ainda maiores. Segundo o autor, as receitas públicas totais aumentaram em 2,5 vezes somente em três anos (1635-8)!

²⁷⁸ Os impostos diretos caíram para 56 milhões de *livres* em 1648. A diferença entre a tributação e os gastos foi suprida com empréstimos e mais vendas de ofícios. Mas esses expedientes não puderam ser sustentados. Segundo Parker (1983, cap. 5), as receitas totais caíram em 28% dos anos 1650 aos anos 1660 e não se recuperaram totalmente até os anos 1720.

representativas – foi continuamente retardado ou até barrado por revoltas dos camponeses e mesmo dos *parlementaires*.

Os camponeses franceses sempre tiveram o hábito de protestar ou mesmo se sublevar contra a taxaço considerada exorbitante. Em 1548 ocorreram grandes revoltas em Saintonge, Angoumois e Guyenne, contra o esforço real de aumentar a *gabelle*; entre 1578 e 1595 outras irromperam na Provença, Bretanha, Périgord, Normandia e Limousin, culminando no movimento dos rebeldes chamados *Croquants*, movimentos que envolviam milhares de camponeses. A partir de 1620 e especialmente a partir do início da “grande guerra” e do “terrorismo fiscal”, na década de 1630, as revoltas tornar-se-iam endêmicas²⁷⁹. A maioria dessas revoltas, no entanto, era de pouca duração e elas rapidamente cessavam quando as novas exigências tributárias eram abandonadas ou pelo menos abrandadas – como acontecera após as sublevações de 1629-30 na Provença e Borgonha (Konnert, 2006, pp. 45-50)²⁸⁰.

Com o aumento das imposições a partir de 1635, no entanto, a situação mudou dramaticamente: províncias inteiras passaram a iniciar revoltas que duravam meses (ver Goubert, 1984, cap. 7). Os exemplos mais famosos foram as revoltas de Périgord em 1636-37²⁸¹ e a dos *Nu-Pieds* (“pés descalços”) da Normandia em 1639-40²⁸²; para suprimi-las, o governo não só teve que organizar tribunais extraordinários e apelar para a autoridade dos intendentes e outros enviados especiais, como ultimamente precisou enviar um número significativo de tropas reais. Essas duas revoltas se destacaram porque os camponeses conseguiram atrair o apoio de grandes notáveis, padres e até mesmo *office-holders*.

Por um lado, as revoltas dos camponeses podiam tornar a coleta de impostos “virtualmente impossível”, como diz Treasure (1998, p. 25). Mas por outro, as revoltas nunca ameaçavam a hegemonia da coroa porque elas eram essencialmente locais: os rebeldes não conseguiam se organizar em confederações nacionais (como acontecera

²⁷⁹ Tallet (1992, p. 179) coloca que no século XVII ocorreram ao todo mais de 1.000 distúrbios, perturbações da ordem e conflitos relacionados à resistência contra a taxaço.

²⁸⁰ Entre as revoltas de baixa duração da década de 1630, Tallet (1992, p. 179) cita a de Aix (1630), Languedoc (1632), novamente Saintonge e Angoumois, chegando até Poitou e Limousin (1636), etc.

²⁸¹ Em Périgord, os rebeldes (chamados *Croquants*) objetavam contra a *gabelle* e o aumento exorbitante da *taille*. Em Périgord, os rebeldes “escolheram” como comandante um senhor local, La Mothe-La Forest; já na contemporânea revolta em Poitou, os rebeldes tiveram que usar de ameaças para convencer a nobreza a se juntar ao movimento (ver Konnert, 2006, p. 48).

²⁸² Na Normandia, os rebeldes formaram um grande “exército” sob a liderança de um padre, chamado Jean Morel. Essa revolta tomou tamanhas proporções que até mesmo os *office-holders* da região se envolveram. Como resposta, Louis XIII até mesmo suspendeu temporariamente os privilégios dos *parlamentaries* de Rouen (Konnert, 2006, p. 48).

durante as Guerras da Religião), necessárias para que a autoridade régia fosse eminentemente desafiada. É por isso que Goubert (1984, cap. 6) exclama que as revoltas raramente incomodavam o rei; mesmo que uma sublevação local tivesse sucesso em impedir o aumento de um imposto, essa “perda” de receita pouco impactaria na tributação nacional²⁸³. Adams (1993, p. 232) complementa esse raciocínio com um exemplo: se os fabricantes de vinho de Bordeaux se revoltassem e a coroa reduzisse a tributação, esta redução se aplicaria *somente* a Bordeaux; os fabricantes de vinho da Borgonha e do resto da França não seriam beneficiados; em outras palavras, eles teriam que travar as próprias batalhas.

A única revolta que ameaçou a própria Coroa foi a *Fronde* em Paris. Para Anderson (1974, p. 111), a *Fronde* deve ser vista como uma crista alta de uma prolongada onda de revoltas populares. Mazarino teria provocado a crise da Fronda ao prolongar até o “teatro mediterrâneo” a guerra com a Espanha, onde, enquanto italiano, aspirava à tomada de Nápoles e da Catalunha. Se somarmos a “extorsão fiscal” – resultado do esforço de guerra – com a depressão econômica da época e sucessivas más colheitas (1647, 1649 e 1651), já temos um campesinato “predisposto” a qualquer rebelião. Apenas superficialmente, porém, a *Fronde* pode ser vista como uma série quase ininterrupta de distúrbios e motins nas ruas de Paris entre 1648-53 que custaram ao governo o próprio controle da capital. A originalidade da Fronda foi ter sido iniciada pelos *parlementaires*, que aproveitaram a época da regência para exteriorizar seus desafetos: cansaço com o esforço de guerra e o correspondente aumento da tributação; descontentamento com o sistema dos intendentes; indignação contra o “abuso” de seus direitos de propriedade na forma de empréstimos forçados em troca da renovação da *paulette*; suspeitas da administração do próprio Mazarino, etc. (à revolta dos *parlementaires* também cabe adicionar o descontentamento dos *rentiers* ante as sucessivas manipulações e desvalorizações das *rentes*).

O que estava no centro do protesto “parlamentar”, no entanto, era a seguinte importante questão: poderiam a Rainha e o Cardeal Mazarino, representando Louis XIV durante sua minoridade, tomar decisões soberanas no campo legislativo sem a consulta aos juízes do mais alto tribunal (*parlement* de Paris) ou mesmo aos príncipes de sangue do rei, que sempre foram seus naturais conselheiros? Teoricamente o rei sempre teve o

²⁸³ Além disso, o rei podia aproveitar essas revoltas como desculpa para estabelecer permanentemente os intendentes.

direito de obrigar os *parlementaries* a registrar os éditos reais²⁸⁴ (ver Swann, 1995) – não sem um grande custo político, é claro, pois desde o governo de Henri III (1574-89) os *parlementaries* vociferavam insultos contra as *lits de justice* (ver nota de rodapé 284), que para eles representavam violações de máximas constitucionais ou mesmo do “Direito da França”²⁸⁵. Mas a Rainha e o Cardeal não eram o rei. Como bem lembra Adams (1993), o rei ainda era um menino de 10 anos; sua mãe, a regente, nem era francesa; o primeiro-ministro dela era italiano. “Os três adentraram o tribunal soberano numa cerimônia solene e ordenaram os juízes a registrar as – inicialmente rejeitadas – medidas tributárias... dois dias depois os juízes decidiram contra o jovem rei e sua mãe: um regente não poderia ordenar o registro de leis consideradas inconstitucionais” (Adams, 1993, p. 233-4). Quando Marazin, furioso, prendeu alguns membros do *Parlement* de Paris, a cidade “implodiu” em rebeliões.

À sublevação do *Parlement* de Paris juntaram-se outros, notadamente os de Aix, Rouen, e Bordeaux, onde os intendentess haviam antagonizado vastos setores da administração urbana. Dados os laços familiares e políticos que estes administradores frequentemente tinham com os juízes, a Fronda reproduziu elementos do padrão que marcou as Guerras da Religião, pois as cidades e *parlements* do reino foram se dividindo entre aqueles que eram leais ao rei e aqueles que lhe faziam oposição. Alguns governadores provinciais também se aliaram com seus “clientes” contra as políticas absolutistas régias, em especial contra os intendentess (Harding, 1978). Mas a guerra civil só realmente deslanchou quando grandes aristocratas, ressentidos da gradual perda do seu tradicional papel de conselheiros do rei (sentiam-se como se tivessem sido transformados em meros “cortesãos”), formaram uma coalizão liderada por Gaston, Duque de Orléans e tio do rei e Louis II, Príncipe de Condé e parente distante do rei. No

²⁸⁴ O rei fazia isso numa cerimônia chamada *lit de justice* (cama da justiça), assim chamada porque nesta “sessão” especial do tribunal, em que o rei ordenava o registro compulsório das leis, ele não se sentava em um trono, mas sim numa “cama” improvisada (na verdade, uns cinco travesseiros). Segundo Hurt (2002, pp. 4-5), desde o século XV os reis visitavam o parlamento para forçar o registro de leis. Mas foi especialmente no governo de Louis XIII (1610-1643) que essas *lits de justice* começaram a ser utilizadas “abusivamente”.

²⁸⁵ Apesar de a coroa ser nominalmente “absoluta”, os reis e seus ministros muito bem sabiam que a governabilidade ruiria totalmente se proclamassem governar de maneira “inconstitucional”. O governo absolutista não era um governo “sem lei”. Como havia colocado o grande jurista francês Jean Bodin (1530-1596), eram as leis que diferenciavam um regime soberano (absolutista) de um regime despótico. Assim, desde “sempre” os *parlements* haviam gozado do direito de enviar *remonstrances* (admoestações) ao rei caso julgassem os seus éditos inconstitucionais (ver Swann, 1995, e Hurt, 2002). Nestas *remonstrances*, os juízes explicariam porque não podiam ratificar o édito e amiúde propunham as modificações que julgavam necessárias. Teoricamente, o rei podia não aceitar essas *remonstrances* e aparecer pessoalmente no *parlement de Paris*, numa cerimônia chamada *lit de justice*, para forçar os juízes a registrar os éditos reais (ver nota de rodapé acima).

entanto, dois anos após o início da parte realmente sangrenta da Fronda, a Guerra Civil já havia terminado: em 1653, Mazarino e seu general Turenne esmagaram os últimos redutos da revolta. Até o Antigo Regime não haveria uma revolta da “elite” nas mesmas proporções.

Pergunta-se, por que a Fronda em última instância falhou em deter a “vitória final” do absolutismo? Perry et. al. (2009) dizem que sua liderança estava dividida: os juízes e a média e pequena nobreza desconfiavam dos aristocratas e no fim os abandonaram. Complementando esse argumento, Bell (2007) coloca que os *parlements* não podiam desafiar o absolutismo porque os juízes que presidiam estes tribunais estavam intimamente ligados ao futuro da monarquia: eles detinham seus cargos na forma de propriedade e, por mais que isso lhes desse certo grau de independência ante a coroa, ultimamente os aprisionava ao poder monárquico absoluto²⁸⁶.

Em outras palavras, a *Fronde* não conseguiu deter a “vitória do absolutismo” porque ele já havia ganhado. Vários autores²⁸⁷ são da opinião de que a Fronda não havia sido uma revolta contra o estado absolutista *per se*: os *frondeurs* estavam menos reagindo ao crescimento do estado e mais tentando garantir a sua legítima fatia do mesmo. Como acusaria o velho e bom materialismo histórico, os *officiers* estavam tão imiscuídos no aparelho de estado, tão dele dependentes nas suas possibilidades de ascensão e lucro, que das suas fileiras não poderia sair uma “menos que fingida” ideologia de “resistência constitucional ao absolutismo régio”. Como diriam Brenner (1985) e Wood (1999), a estratégia venal da coroa, juntamente com a compra da lealdade dos magnatas ou, quando necessário – como fizera Richelieu –, sua supressão violenta, fora bem sucedida em criar o chamado *tax/office state*²⁸⁸. Assim, o fracasso da

²⁸⁶ Lembrar nossa teoria, lançada na sessão anterior, de que os privilégios e os cargos venais eram a “cara-metade” do absolutismo. Além disso, Bell (2007) coloca que os juízes que presidiam os tribunais faziam parte do mesmo grupo “ideológico” de magistrados que ficaram conhecidos como os *politiques*: uma linha de juristas que, durante a desordem das Guerras da Religião, haviam concebido a teoria de que o rei poderia representar *todo o corpo político, sem intermediação* (de certa forma, uma teoria do absolutismo). Ela se contrapunha à velha “divisão de poderes” medieval em que o rei era “apenas a cabeça do corpo político”, sendo a nobreza, o clero, e os comuns o resto.

²⁸⁷ Entre eles Treasure (1998), Lachmann (2000), Anderson (1974), Moore (1967) e Teschke (2003).

²⁸⁸ A ideia de que o estado absolutista francês ainda era essencialmente pré-capitalista e feudal em suas relações sociais de produção. Nessa linha marxista, o absolutismo teria “apenas” substituído a apropriação do excedente camponês por parte dos senhores pela mesma apropriação (malgrado intensificada) por parte do rei e sua burocracia. Além disso, pelo fato de que a produção agrária continuava essencialmente feudal – isto é, não havia pressões de “mercado” para aumentos da produtividade – a maior parte do lucro no *tax/office state* era investida não na produção e sim na propriedade imobiliária e no próprio estado, ora na dívida pública, ora nos cargos venais (o que no fim era o mesmo); ou seja, como coloca Teschke (2003), a lógica da “acumulação” no *tax/office state* ainda era a lógica “predatória-territorial”, isto é, o excedente era muito mais reinvestido nos mecanismos de “roubar” excedente do que nos de aumentar o excedente. Dessa forma, segundo a linha marxista, nas crises políticas dos séculos XVII e XVIII na

Fronde apenas aparentemente pode ser explicado levantando-se os tradicionais argumentos de que as elites encontravam-se desunidas. Isto porque a estratégia venal da coroa havia tido sucesso em “unificar as classes proprietárias sob a tutela do estado”. Diz Anderson (1974, p. 112): “Por todas as contradições existentes entre os sistemas dos *officiers* e dos *intendants*, ambos os grupos eram predominantemente recrutados entre a *noblesse de robe*, ao passo que os financistas e os coletores de impostos, alvos dos protestos dos *parlements*, estavam de fato estreitamente relacionados com eles enquanto indivíduos”. De qualquer forma, ainda nos parece uma contradição dizer que as elites francesas “perderam” porque estavam unidas; afinal, não fora através da coalizão de elites ensejada pelo Parlamento inglês que este resistiu ao avanço do absolutismo, o qual sempre prosperava com as “diferenças”? Vale a pena, destarte, elucidar esta aparente contradição.

Moote (1971) *apud* Lachman (2000, p. 128-9) argumenta que os *frondeurs* começaram a “guerra” com superior moral e poder limitar; e que eles teriam perdido porque – tal como acontecera do lado dos realistas na guerra civil inglesa – parte de seus aliados originais “desertaram” ou mesmo mudaram de lado. Tallet complementa (1992, p. 190): “... os *frondeurs* não foram confrontados dessa maneira [mediante a violência], mas através de métodos mais sutis: nobres foram comprados com gratificações, pensões e inteligente uso de patronato... a maior vantagem que os reis da França, e os monarcas em geral, tinham sobre os magnatas não era particularmente o tamanho de seus exércitos, mas o tamanho superior de seus recursos de patronato”.

Aparentemente, então, a coroa venceu porque conseguiu desestabilizar coalizões nacionais via o mais crasso suborno. Acontece, como lembra o próprio Lachmann (2000, p. 129), que um século e meio de venalidade e manipulação das elites provinciais em muito solapara a base econômica “original” das elites: mesmo aqueles nobres que ainda derivavam o grosso da sua renda dos direitos senhoriais sobre a terra o faziam por intermédio e sanção dos oficiais reais. Daí novamente a ideia do *tax-office state*: o poder aristocrático sobre os camponeses continuava essencialmente o mesmo, mas ele havia sido reorganizado de forma a beneficiar o Estado, isto é, ele agora só poderia ser exercido por intermédio do Estado (dos *officiers*). Em outras palavras, os aristocratas e *office-holders* franceses – diferentemente da elite inglesa, cuja base econômica (a

França não estava em jogo a natureza dos direitos de propriedade (ao contrário da Inglaterra); eram crises em que disputava-se a apropriação de um excedente estagnado ou mesmo decrescente (ver Ladurie e Goy, 1982, para as crises agrárias recorrentes na França do século XVII, que impediam que o “excedente” ou mesmo a população aumentasse).

agricultura capitalista) havia se desenvolvido fora das entranhas do Estado (mesmo que por ele sancionada)²⁸⁹ –, não mais conseguiam organizar-se e expressar seus interesses fora do absolutismo. Não por acaso os *frondeurs* tentaram suprimir as rebeliões camponesas durante as *Frondes*: sempre que os camponeses entravam em “greve tributária”, a renda dos *frondeurs*, na posição de *officiers*, caía. Assim, com rendas decrescentes e tendo que enfrentar tanto as forças da Coroa como suprimir as revoltas camponesas, os *frondeurs* não puderam continuar a guerra. A coroa, por outro lado, contava com os empréstimos dos grandes financistas cujos futuros rendimentos dependiam da pacificação do reino, isto é, da vitória da Coroa e do retorno da tributação à normalidade. Os financistas proveram à coroa suficientes recursos para derrotar os *Frondeurs* (Parker, 1983).

Para concluir, podemos dizer que foi a incapacidade da elite francesa de se organizar como classe “fora” do Estado que a tornou tão dependente deste para defender seus direitos. Já a *gentry* inglesa conseguiu com “relativa facilidade” expropriar os camponeses de suas terras e consolidar bases econômicas “independentes” (os camponeses franceses, por sua vez, detiveram direitos de propriedade *de facto* sobre seus lotes até depois da revolução). Assim, todas as partes “privilegiadas” da elite francesa – malgrado desunidas entre si – compartilhavam a mesma necessidade de apropriar suas rendas por intermédio do estado; daí a tese de que sua riqueza era o outro lado da moeda do absolutismo.

5. 4 Os anos “gloriosos” de Louis XIV

Conquanto o governo tenha saído vitorioso e fortalecido da *Fronde*, nos anos subsequentes os *parlements* continuariam obstruindo e atrasando a promulgação dos éditos reais como sempre haviam feito²⁹⁰. Não que os *parlementaries* tenham emergido mais fortes da guerra civil, mas também não se pode afirmar com rigor o contrário. No fundo, a guerra não terminou com uma vitória incontestada da monarquia sobre a

²⁸⁹ Isto é, na Inglaterra a *gentry* se desenvolveu fora do âmbito do absolutismo (ver Barrington Moore, 1967). Mesmo que o seu apoio tenha sido inicialmente “comprado” por Henrique VIII, a sua estratégia – de muito maior sucesso – de trazer à corte os grandes magnatas permitiu que a *gentry* administrasse a política local – e consequentemente, as relações agrárias de produção – com relativa independência.

²⁹⁰ A administração de Mazarin percebeu que era melhor fazer limitadas concessões do que arriscar uma nova paralisação do governo. Nos anos 1650s, Mazarin renovou a *pauvette* incondicionalmente, não exigiu nenhum empréstimo dos juízes e aquiesceu, pelo menos até o final da década, à demanda de não criar novos cargos nos *parlements* (Hurt, 2002, p. 9).

aristocracia *em seu conjunto* – ou mesmo de burocratas sobre a sociedade civil –, mas sim com uma acomodação *permanente* das antigas “elites feudais” na estrutura do estado – elites estas que durante a *Fronde* já eram co-dependentes do estado, mesmo que ainda não tivessem integral consciência disso. Assim, quando Mazarin morreu e Louis XIV efetivamente assumiu o governo, em 1661, as instituições “absolutistas” já estavam dadas: o absolutismo francês baseava-se – e dadas suas origens não poderia ser diferente – num sistema de poder compartilhado e numa hierarquia de privilégios onde, no topo, estava o rei. Como bem tinham notado os *frondeurs*, sem o rei regulando a distribuição de privilégios, lucros e cargos, a “ordenada” divisão do trabalho transformava-se em violentas escaramuças entre a própria elite. Mas também não havia possibilidade de o rei implantar um absolutismo “burocrático”, isto é, centralizado, porque ele dependia de seus “aliados” (seus *officiers* venais) provinciais para governar. Em outras palavras, por um lado lhe faltava capacidade administrativa para impor o governo direto; por outro, se ele não fosse hábil o suficiente para regular a distribuição de favores e vantagens nas províncias, ele permitiria que antigos magnatas voltassem a exercer mais soberania sobre as províncias do que lhe seria desejável.

Apesar de todo o mito que circunda o reino de Louis XIV – a “fábula” de como ele criou uma burocracia moderna e domesticou a “aristocracia guerreira”, fazendo de sua presença no magnífico Château de Versailles pré-requisito para a obtenção de patrocínio e poder (ver Berman, 2011) – sua autoridade ainda era intermediada por várias camadas de oficiais venais sobre os quais ele tinha limitado controle²⁹¹. Ou seja, a ideia – primeiramente propugnada por Tocqueville (1856)²⁹² – de que o Estado Francês sob Louis XIV, XV e XVI tinha várias das características de um estado moderno, apenas sendo ineficiente nos escalões mais baixos de governo, é uma grosseira exageração. As principais práticas venais e patrimonialistas – o *tax-farming*, *office-holding*, *inside-credit*, etc., – continuaram até as vésperas da revolução. Louis XIV não foi mais “absolutista” que seus antecessores por ter revolucionado as instituições; pelo contrário, todas as supostas instituições “absolutistas” já tinham sido criadas pelos seus antecessores, com destaque a Louis XIII sob orientação de Richelieu. Louis XIV

²⁹¹ Para Teschke (2003) a possibilidade de se vender um cargo implicava *per se* a patrimonialização do poder público, pois a venda partia do princípio de que o cargo era propriedade do Estado, melhor dizendo, propriedade da Dinastia Real. É por isso que os privilégios dos *officiers* eram a contra-partida necessária do absolutismo: esses privilégios representavam alienações da propriedade e soberania do estado; e para o rei alienar alguma coisa, ele tem primeiro que a deter em perpetuidade. Se ele possui o poder público, por sua vez, então este não é verdadeiramente público, é patrimonial.

²⁹² Ver Kiser and Kaine (2001) e Campbell (1996) para uma crítica à tese de Tocqueville de que o estado francês do Antigo Regime já era moderno sob vários aspectos.

também não acabou com as intermináveis intrigas e conspirações na corte, ele “apenas” as soube manejar de modo que nenhum “partido” se visse desproporcionalmente privilegiado para arriscar desafiá-lo. Sobre a tese da “domesticação da nobreza em Versailles”, Campbell (1996, p. 24) coloca que ela deve ser vista com ressalvas: “... isto [a institucionalização do patronato na corte] permitiu ao rei explorar sua posição como supremo patrono e embeber as famílias numa rede de favores régios. Deve ser enfatizado, no entanto, que o sistema baseava-se mais em benefícios mútuos do que no claro triunfo do rei sobre a nobreza; o rei precisava de seus nobres não apenas como audiência para seu teatro de poder, mas também como clientes que *poderiam usar sua influência sobre os outros para ajudar ele a governar...*”²⁹³ [grifos nossos].

No campo financeiro, Louis XIV também não criou novas instituições, “apenas” elevou ao máximo a capacidade [limitada, mas suficientemente flexível] das instituições existentes de extrair receita. Em última instância, dependeu muito mais do financiamento propriamente dito – isto é, do *inside credit* sobre o qual discorreremos na sessão 5.3.2 – do que do arrecadamento de impostos. Nossa tese de que a falta de instituições representativas limitava a taxaço – isto é, de que a ampliação da base de taxaço esteve historicamente associada com igual ampliação da representação política –, mormente a taxaço direta, parece ser comprovada pelo exemplo de Louis XIV: em seu governo, a *taille* (medida em hectolitros de trigo) nunca atingiu o pico de 1643, só recuperado por volta de 1720 (Parker, 1983) (se bem que a população Francesa decresceu em meados do século XVII²⁹⁴). Entretanto, não se pode imputar a dificuldade de aumentar a *taille* a uma fraqueza explícita da monarquia, mas sim às instituições do absolutismo, que garantiam imunidade tributária aos nobres (do manto e da espada), ao clero e à parte significativa dos burgueses. Já os camponeses representavam uma base de taxaço deveras limitada, quanto mais devido ao caráter estagnado da economia agrária do *Ancien Régime*, pelo menos até meados do século XVIII (ver nota de rodapé 295). Não apenas estavam os camponeses sujeitos às más colheitas e depressões

²⁹³ Continuando a citação: “O rei também não detinha muita liberdade na hora de nomear candidatos para altos cargos, sendo restrito a escolher candidatos daquelas famílias que já eram poderosas, e, portanto, tinham *crédit* nas províncias. Um equilíbrio delicado era necessário – um equilíbrio que só poderia ser mantido pelas mãos de um habilidoso mestre ou seu leal ministro. Se o rei tinha que parecer severo e imprevisível às vezes, era somente para enfatizar sua posição de árbitro supremo”.

²⁹⁴ Ver nota de rodapé seguinte para os dados populacionais. No entanto, os dados coligidos por Karaman e Pamuk (2011) informam que a taxaço total medida em gramas de prata *por habitante* chegou a um máximo de 60 gramas na década de 1650 para depois progressivamente cair até 45 gramas em 1700. Só na década de 1720 é que a taxaço *per-capita* voltaria ao nível de 80 anos antes. Até a revolução, no entanto, subiria pouco: mal tangenciava 80 gramas de prata em 1788.

agrárias – recorrentes no século XVII²⁹⁵ – como também tinham que pagar tributos, rendas e dízimos. Isto é, malgrado o peso tributário não parecesse ser excessivo – Ladurie e Goy (1982) sugerem que em 1650 os tributos reais perfaziam “apenas” 10% da produção agrária (na província de Languedoc); já o ministro Vauban calculou que, em 1700, 12% da renda de um trabalhador rural ia para o governo²⁹⁶ –, ele precisava ser somado às taxas locais, dízimos clericais, rendas senhoriais e extorsões dos *tax-farmers* (todos esses valores não eram tributos propriamente ditos, então eles não apareciam nos cálculos acima) para se ter uma real sensação do fardo tributário.

Independentemente de todas estas limitações administrativas que Louis XIV enfrentava – a necessidade de dividir soberania legal e tributária com os *officiers*, necessidade de levar em conta os interesses dos aristocratas, incapacidade de levar a taxa adiante, etc. – para podermos melhor refutar a tese de que ele tinha contornado os empecilhos políticos e tributários próprios do governo não-constitucional²⁹⁷, é preciso primeiro apresentar as reais “conquistas” de seu governo, que pareciam tornar o mito verdadeiro.

Reza a lenda que, quando Louis XIV finalmente assumiu responsabilidade pelo governo em 1661, ele teria jurado que os eventos que testemunhara em Paris²⁹⁸, quando criança, nunca mais se repetiriam. Ancorado pelo seu hábil ministro Colbert (1661-83), ele esculpiria o absolutismo. Tornar-se-ia a fonte de todo o prestígio e poder, porquanto a corte tornar-se-ia o epicentro de distribuição de favores, títulos, cargos e privilégios. Até mesmo o direito de fabricar um determinado perfume ou novo tipo de tecido teria que ser adquirido do rei. Assim, sob Louis XIV, o estado finalmente ter-se-ia tornado o

²⁹⁵ Enquanto na Inglaterra a última crise de subsistência aconteceu nos anos de 1620, na bacia de Paris essas crises não desapareceriam até pelo menos 1730-40 (Ladurie e Goy, 1982, p. 104). Grigg (1980, p. 103) resume bem a armadilha “malthusiana” que pegou a França após 1550: sua população e produção agrária chegaram a um máximo em 1560, caíram durante as Guerras da Religião (1562-98), e subiram de novo entre 1600-25; após 1625, caem (guerra dos trinta anos ocorre de 1618-48 e a *Fronde* em 1648-53) até 1662 para retornar ao nível de 1625 só em 1692; depois de mais uma ligeira queda até 1718 houve finalmente crescimento ininterrupto; em 1560 a França tinha 20 milhões de habitantes, em 1717 tinha “apenas” 19,5 milhões.

²⁹⁶ Citado em Tallet (1992, p. 180).

²⁹⁷ Lembrar a tese lançada no cap. 3: somente os estados que preservaram suas instituições representativas conseguiram arrecadar impostos “legítimos” em nível suficiente para impedir, nos termos de Ertman (1997), a chamada racionalização da irracionalização, isto é, uma modernização do estado (de seus exércitos e da sua burocracia) que, no entanto, caminhava junto com a patrimonialização do domínio público.

²⁹⁸ Os motins e tumultos que custaram ao governo a administração de Paris durante a *Fronde*. Para Shennan (1986, p. 11), o impacto dessa rebelião sobre o jovem rei, que já em 1648 foi forçado a fugir da capital, fez da *Fronde* o episódio mais significativo da vida do rei. Sua experiência durante a *Fronde* lhe forneceu o ímpeto para muitas de suas ações posteriores, bem como seu trato e atitudes para com os poderosos.

ator público soberano²⁹⁹ – criando academias militares, patrocinando a literatura e as artes, regulando a produção, concedendo e retirando monopólios, implementando políticas protecionistas de apoio à indústria, levando a cabo grandes projetos de infraestrutura, como drenagem de pântanos e “construção” de estradas, etc. Para Perry et. al. (2009, p. 381), nenhuma monarquia anterior em toda a Europa havia concentrado tanta autoridade em uma só pessoa ou comandado uma máquina administrativa e militar tão majestosa: o reino de Louis XIV teria representado o zênite de um processo de crescimento do poder monárquico que já começara há séculos³⁰⁰. Ainda segundo Perry et. al. (2009), talvez a especificidade mais brilhante do governo de Louis XIV tenha sido o seu tratamento dos membros da aristocracia. “Ele simplesmente dispensaria os seus serviços como influentes conselheiros. Ele os entreteria com elaborados festivais, procissões, banquetes...” (p. 381).

No campo administrativo propriamente dito, o mito de Louis XIV conta que ele governava da maneira mais centralizada possível. O rei presidia pessoalmente as deliberações do Alto Conselho (o comitê principal do rei), que era composto “apenas” de 3-5 importantes ministros, ou seja, compreendia os seus servidores políticos de maior confiança e excluía os príncipes e *Grands* do reino. Vale destacar que ninguém poderia comprar a sua posição neste conselho: o título de ministro era totalmente dependente da nomeação régia e podia ser revogado a qualquer momento (Shennan, 1986). Afora este conselho, que viria a tornar-se o corpo executivo supremo, o rei exercia sua autoridade mediante o *Conseil des Dépêches*, que tratava das questões provinciais (como um ministério do interior), e o *Conseil des Finances*, que supervisionava a organização econômica e era presidido pelo Controlador Geral (posto de Colbert). Segundo Anderson (1974, p. 114), esta administração relativamente rígida, mantida “em ordem” pela incansável atividade do próprio rei, era muito mais eficiente que a “incômoda parafernália conciliar” do absolutismo Habsburgo da Espanha, com o seu esquema mais descentralizado de governo e inúmeros conselhos.

Quanto à administração das províncias propriamente dita, o mito do “Rei Sol” conta que, esteado em seus poderosos intendentes e operando através de uma burocracia central de mais ou menos 1.000 homens, o rei nem mais se incomodaria em consultar os

²⁹⁹ Parece um contrassenso dizer que o Estado não é o ator público soberano, mas temos que lembrar que na maioria do mundo ocidental até 1800 as funções que hoje são tautologicamente consideradas públicas (educação, saúde, policiamento, etc., e mesmo administração) eram exercidas pelas comunidades, famílias, igreja, governo local, etc.

³⁰⁰ Dizem Perry et. al. (2009, p. 381): “Inteligente, perspicaz e possuidor de um entendimento único de como se governar, Louis XIV tornou-se a inveja de sua época”.

parlements ou as assembleias representativas regionais. Devido à *Fronde*, a posição de governador havia caído em desfavor: a partir de 1661 eles passaram a ser nomeados por período limitado e, à medida que a vida na corte os seduzisse, passariam cada vez menos tempo nas províncias. Em “compensação”, o sistema de intendent cobria agora toda a França, tendo sido a Bretanha a última província a receber um *intendant*, em 1689. Parecia até que as velhas divisões administrativas – as províncias e as *élections* – haviam dado lugar para nova configuração: o país encontrava-se agora dividido em 32 *généralités*, onde o respectivo *intendant* tinha agora “autoridade suprema” (Anderson, 1974, p. 115), assistido por *sub-délégués* e revestido de novos poderes sobre a coleta da *taille* – atribuição transferida do antigo tesoureiro (que era um *officier*)³⁰¹.

Esta “cruel” administração absolutista teria logrado “sucesso” porquanto os potenciais “opositores” do rei, a *noblesse de robe* e a *noblesse d’épée*, teriam sido “comprados”, isto é, sua perda de prerrogativas políticas independentes não teria sido acompanhada de comparável perda de prestígio social e riqueza (pelo contrário)³⁰². Além disso, a monarquia Bourbon sob Louis XIV teria conseguido preencher uma das condições *sine qua non* do absolutismo: a construção de um forte exército permanente capaz de suprimir qualquer revolta camponesa ou magnata. As forças militares de Louis aumentaram de aproximadamente 50 mil homens, no começo do reino, para 300 mil, no começo do século XVIII (Bonney, 1999, p. 144). Quando uma revolta protestante estourou na virada do século, as tropas reais a esmagaram com uma facilidade sem precedentes. O absolutismo régio, portanto, assentava-se em cinco pilares: a cumplicidade da velha aristocracia; a vitória da burocracia do rei sobre a “sociedade civil”, isto é, a autoridade suprema dos oficiais do governo; as doutrinas religiosas sobre

³⁰¹ Segundo Behrens (1967, p. 98), o economista escocês John Law, famoso por ter criado o primeiro “Banco Central” da França (1716) – mas que acabou colapsando com o estouro de uma bolha especulativa em 1720 –, fez uma vez a seguinte observação ao Marques d’Argenson: “Monsieur, nunca poderia ter acreditado, se não tivesse visto, o que descobri quando estive no *contrôle* das finanças. Deve saber que o reino da França é governado por 30 intendent. Não tem Parlamento... nem Estados [Gerais], nem governadores, e quase posso acrescentar nem rei, nem ministros; só existem 30 homens... dos quais depende o bem-estar ou a miséria das províncias...”.

³⁰² Segundo Perry et. al. (2009, p. 382), a nobreza francesa (que não passava de 2% da população), controlava aproximadamente 20-30% da riqueza nacional. Aparentemente, a posição do clero também só melhorou nos dois séculos anteriores à revolução. Entre 1561 e 1788 a proporção dos gastos da coroa francesa financiados com “tributos” clericais caiu de 15% para 1%! (Ferguson, 2001, p. 61). Em relação aos nobres, todavia, precisamos lembrar que nem todos eram ricos. Behrens (1967, pp. 60-85) coloca que a nobreza francesa – muito mais heterogênea que a inglesa – nem sempre era privilegiada em termos sociais: muitos nobres eram relativamente pobres. “Muitos eram pobres demais para poderem ter uma carruagem, e se passassem o Inverno na cidade vizinha não podiam aspirar a nada melhor que uma hospedaria. Mesmo aqueles que possuíam propriedades de certa importância não podiam pagar estadia ou até mesmo uma visita a Paris. Em média, os rendimentos calculados apresentavam-se muito mais baixos que os dos membros da sociedade rural inglesa” (p. 62).

a monarquia absoluta, que teoricamente lhe davam “legitimidade” popular; as receitas forçosamente extraídas das massas camponesas; e o poder inigualável das forças militares. Até o final desta sessão, iremos relativizar a autoridade suprema do rei; não que ele não fosse o monarca mais poderoso de sua época – indubitavelmente o era –; iremos “apenas” expor que o seu governo ainda não era “moderno” sob os critérios que mais nos interessam: a soberania legal, a centralização administrativa e a tributação.

Conquanto a “Lei Francesa” fizesse uma distinção entre o poder absoluto e o poder arbitrário – o rei francês não herdava apenas o poder soberano, mas também a obrigação de honrar as leis e costumes que garantiam à França ordem e estabilidade –, não havia nenhuma restrição constitucional que impedisse o monarca de abusar das “leis naturais” de seu reino. Isto significa que o poder do rei francês era irrestrito? A princípio parece que sim, pelo exemplo das *lettres de cachet*³⁰³ e, no tempo do Rei Sol, pelo exemplo da virtual “destruição” do poder de resistência dos *parlements*. Em 1673, Louis retirou do *Parlement* de Paris o direito de *remonstrance* (direito de atrasar a implementação e modificar os éditos reais), invocando o “estado de emergência”: a Guerra Holandesa (1672-9) exigia rapidez na introdução de novas leis, mormente as financeiras.

Entretanto, durante a maior parte do seu reino o rei realmente consultou o *Parlement* de Paris antes de ratificar novas leis. Com efeito, ele sucumbiu às tentações do poder arbitrário com mais frequência que seus antecessores ou sucessores, mas de maneira geral ele preservou a natureza essencialmente judicial da sua autoridade. Como coloca Shennan (1986, p. 7): “*Louis was capable of breaking the law, but not of denying its existence*”. O Rei Sol bem sabia, outrossim, que os seus intendentess não poderiam substituir totalmente os antigos *officiers*. Para a manutenção da governabilidade nas províncias, a autoridade dos *officiers* tinha que ser respeitada da mesma forma que a dos *parlementaries*. Não só faltava capacidade administrativa para governar sem eles, como ferir [extensivamente] suas prerrogativas seria ferir a base sobre a qual havia sido construído o absolutismo: a sociedade dos privilégios³⁰⁴. Mais do que destruir o complexo mosaico de leis, costumes e privilégios que havia herdado, Louis queria

³⁰³ As *lettres de cachet* eram cartas assinadas pelo rei da França e seladas com o selo real, ou *cachet*. Elas continham ordens diretamente emitidas pelo rei e com frequência eram usadas para punir ou aprisionar inimigos políticos do mesmo. Por conterem a assinatura real, teoricamente o julgamento implícito nestas cartas não poderia ser revertido por um juiz (isto é, não se podia apelar das sentenças).

³⁰⁴ Vimos na introdução e primeiras sessões deste capítulo que a coroa francesa só conseguiu anexar as antigas províncias independentes e atrair a colaboração dos aristocratas e clérigos preservando-lhes ou estendendo-lhes os “direitos ancestrais”. A *Fronde* tinha se originado em parte da tentativa de a Coroa retirar parcela desses privilégios.

maximizar a sua autoridade dentro da ordem existente (Shennan, 1986, cap. 2). É por isso que Louis sempre preferira que o trabalho dos intendentess fosse mais investigativo (policial) do que administrativo, e que sempre que possível se reportassem ao conselho real antes de tomarem decisões extremas.

Mas e quanto ao papel dos intendentess nas finanças, não eram elas a sua principal atribuição? De fato, a divisão do país em *généralités* tivera o objetivo de sistematizar a coleta de tributos, que sempre havia sido um verdadeiro caos devido a um problema estrutural do país: a França do Antigo Regime, conquanto que nominalmente uma entidade geopolítica única, era na verdade uma grande “colcha de retalhos”, formada por diferentes regiões e grupos sociais, cada um com uma relação [tributária] específica para com o governo. No entanto, as *généralités* não conseguiram (e não tinham como) eliminar as antigas divisões administrativas – apenas aprofundava-se o mosaico “medieval” de divisões e instituições sobrepostas umas às outras. Lado a lado com as *généralités* estavam as jurisdições dos *parlements*, as dioceses eclesiásticas, as cidades semi-independentes, os 39 *gouvernements* militares (que ainda existiam apesar de os governadores passarem, agora, a maior parte do seu tempo na corte), as *pays d'état*, etc. (ver Cobban, 1957, p. 235). Por último, Kiser and Kaine (2001) alvitram que os intendentess, em princípios do século XVIII, ou já tinham sido cooptados³⁰⁵ pelos *officiers* locais ou estavam ausentes das suas *généralités* na maior parte do tempo, confiando em sub-delegados que poderiam ser cooptados ainda mais facilmente³⁰⁶.

Cabe agora relatar quantitativamente como as ineficiências na taxação direta e indireta contribuíram, ultimamente, para a “derrota” francesa na Guerra da Sucessão Espanhola (1701-14), onde o absolutismo régio foi posto à última prova³⁰⁷.

³⁰⁵ Diz Teschke (2003, p. 176) que os intendentess eram retirados da mesma camada social que os outros *officiers* – os próprios intendentess normalmente também eram *office-holders* na sua posição de magistrados, mesmo que não na de intendentess. Assim, pelo compartilhamento das mesmas raízes sociais, os interesses dos intendentess não podiam separá-los radicalmente dos oficiais venais a ponto de eles formarem uma classe separada a controle “livre” do rei.

³⁰⁶ Assim, com os intendentess repetia-se a história dos antigos bailios. No século XIV eles eram os principais administradores do rei, tanto na coleta de impostos como na administração das terras régias. Inicialmente seus cargos eram revogáveis e eles eram diretamente dependentes da vontade régia. Mas, à medida que eles foram criando raízes nas localidades em que trabalhavam e, à medida que sua capacidade administrativa vis-à-vis o rei subiu (tornaram-se indispensáveis), eles conseguiram granjear o direito de deter seus cargos em perpetuidade (ver Kiser and Kaine, 2001). Apesar de os intendentess nunca terem adquirido a perpetuidade, os autores são da opinião de que eles tornaram-se, como os bailios, parte de uma hierarquia cada vez mais influenciada por interesses locais.

³⁰⁷ Quer dizer, houve muitas outras guerras no século XVIII. Mas após a Guerra da Sucessão Espanhola o absolutismo francês enlanguesceu moral e espiritualmente – mormente porque após 1715 cada vez mais ficaria claro como o sistema de crédito francês era inferior ao das repúblicas “constitucionais”.

Se comparadas com as décadas de *total war* de 1630 e 1640, as finanças francesas melhoraram muito após 1660, em grande parte devido à habilidade de Colbert (1661-83). Segundo Macdonald (2003, p. 180), Colbert herdou um país em estado de profunda insolvência e o deixou na melhor posição financeira do Antigo Regime. Em 1683, as receitas governamentais totais tinham subido a 113 milhões de *livres*³⁰⁸, enquanto o serviço da dívida – incluindo o salário dos *officiers* – não custava à coroa mais de 23 milhões; resumindo, em 1683 Louis XIV tinha uma receita disponível de 90 milhões de *livres*³⁰⁹, ou 6,75 milhões de libras inglesas (quatro ou cinco vezes mais que a receita de Charles da Inglaterra), ou ainda 750 toneladas de prata.

Mas como Colbert produziu esse resultado se as receitas da *taille* haviam caído nesse ínterim? Em parte, com métodos “ilícitos”. Seis meses depois que Louis assumiu (em 1661), Colbert persuadiu o rei a demitir Fouquet (o último dos superintendentes das finanças) e auditar a riqueza de uns 400 *officiers* e *traitants* (*fermiers*), numa das chamadas *Chambres de Justice*. Essa *Chambre* perdurou até 1665 e no final a coroa conseguira recolher em multas o incrível valor de 157 milhões de *livres*, quase duas vezes o valor dos gastos da Coroa nesse ano (Bonney, 1981, p. 266). Foi graças a essa “expropriação” que o Controlador conseguiu reduzir a *taille* nas *pays d’élection* de 42 para 34 milhões de *livres* e ainda assim diminuir a dívida pública. Mas suas “arbitrariedades” não pararam por aí. Em 1664, Colbert liquidou todas as *rentes* emitidas desde 1639, mas devolveu aos credores menos do que o principal investido, alegando que “o rei tinha que considerar os interesses de todo o reino e que não havia ativos tão inúteis aos constituintes do rei... como as *rentes*”³¹⁰. Já em 1665, ele diminuiu os juros anuais pagos para os detentores de *rentes* em 20% e aqueles que não quisessem aceitar esta redução poderiam resgatar o dinheiro investido, mas com perda de 50% do valor de face das *rentes*. As extorsões de Colbert, no entanto, tinham limites: na irrupção da guerra holandesa, em 1672, Colbert não encontrou nenhum investidor capaz de aceitar *rentes* pagando juros de apenas 5,55%; no final, foi forçado a vendê-las a 7,14% (ver Macdonald, 2003, p. 181).

³⁰⁸ As receitas líquidas dobraram entre 1661-1671. Mas isso aconteceu por causa da redução de gastos com a dívida e salários (nesse período só houve uma [relativamente pequena] guerra, em 1667-8) – os impostos até mesmo diminuíram: Tilly (2004, p. 102) coloca que em 1650 a taxa per-capita equivalia a 8 dias de salário de um trabalhador “médio”, enquanto em 1670 esse valor tinha caído para 5 dias (ver também a nossa nota de rodapé 294). No entanto, a partir da década de 1670, graças à Guerra com a Holanda, os impostos começaram a subir novamente.

³⁰⁹ Se bem que, de acordo com Ferguson (2001, p. 113), a França teve déficit em todos os anos entre 1610 e 1800 com exceção do breve período de 1662-71.

³¹⁰ Citado em MacDonald (2003, p. 181).

De acordo com Ertman (1997), Colbert encontrava-se perante um grande dilema após ter usado a *Chambre* para “eliminar” seus inimigos políticos. Era preciso criar métodos mais eficientes de gerar receita no curto-prazo. Um deles, que estava começando a ser usado pelos ingleses, era emitir títulos públicos garantidos por atos do parlamento. Mas nem Colbert nem Louis estavam dispostos a reviver as instituições representativas, necessárias para convencer o “público” de que seus investimentos na dívida eram seguros. No final, Colbert “escolheu” levar às últimas consequências o uso do *inside-credit*, isto é, o crédito potencial dentro do próprio aparato de governo francês. Para isso, era preciso persuadir aqueles grupos que dependiam diretamente do estado venal a serem mais “generosos” em seus “empréstimos”. Em particular, Colbert passou a depender prioritariamente do crédito dos *tax-farmers*, ao invés dos tradicionais empréstimos dos *officiers* em troca da renovação de seus “direitos”. Vendendo direitos de cobrar impostos por apenas 1 ou 2 anos, a coroa francesa garantia que os lucros dos *fermiers* fossem permanentemente reinvestidos na dívida pública, isto é, na recompra do direito de continuar coletando impostos. O investimento dos *tax-farmers* na dívida pública crescia exponencialmente porque os valores “emprestados” na verdade nunca eram quitados; eles eram rolados permanentemente. Como não havia investimentos mais lucrativos que o *tax-farming* (suas comissões facilmente chegavam a 25% dos impostos coletados), a coroa não tinha por que temer que os *fermiers* liquidassem suas parcelas nos *tax-farming syndicates*; caso todos os *tax-farmers* parassem de reinvestir na coroa, ela não teria como pagar suas dívidas e entraria em bancarrota³¹¹. Para Lachmann (2000, p. 135), a França só conseguiu resistir [mal] às forças combinadas da Inglaterra e seus aliados continentais na série de conflitos que vão de 1672 a 1783 por causa da superior capacidade de arrecadação do seu *tax-farming system*.

Até 1688, ou melhor, até o início do século XVIII, parecia que a estratégia de Colbert estava produzindo recursos quase ilimitados. Mediante o sistema de intendentes³¹², os empréstimos dos oficiais, dos arrendatários de impostos, etc., Colbert

³¹¹ É por isso que os lucros dos *tax-farmers* tinham necessariamente que ser maiores que os lucros de qualquer outro negócio nacional ou internacional. Caso não fossem, os arrendatários de impostos liquidariam seus contratos e mudariam de “indústria”.

³¹² Uma estratégia interessante de Colbert era usar os intendentes para mediar as contenciosas disputas em torno do pagamento da *taille*, bem como as disputas entre a população local e os *tax-farmers*, para garantir um maior fluxo de impostos para os *officiers comptables*. Isso fortalecia a posição desses *officiers* como credores da coroa, pois a sua posição mais solvente (dos *officiers*) fazia com que as elites locais investissem nesses oficiais. Isto porque os *officiers* usavam o valor de seus cargos como garantia para os empréstimos que faziam da população (na verdade, estavam emprestando indiretamente para a coroa).

conseguiu “sobreviver” às décadas de 1670 e 1680 com escasso uso das infames *parties casuelles*³¹³ (venda de cargos) e da venda de *rentes*. Parecia que os tempos dos *affaires extraordinaires* haviam acabado. No entanto, o sistema de rolagem permanente da dívida apresentava um óbvio limite: os *tax-farmers* não investiriam infinitamente na dívida se não houvesse impostos para saldá-la, ou melhor, se não houvesse impostos para eles coletarem. Como bem coloca Dessert (1984, pp. 160-61), a coroa conseguiu [com muita dificuldade] evitar a bancarrota entre 1653 e 1709 porque ela foi capaz de criar novas fontes reais de receita grandes o suficiente para atrair os *tax-farmers* a continuar investindo na dívida. Conquanto a *taille* tenha estagnado após 1676, a coroa conseguiu aumentar os impostos indiretos³¹⁴ e as contribuições das *pays d'état* (não sem ameaças e um pouco de coerção militar). De qualquer forma, um exame um pouco mais minucioso do erário público durante o período quase ininterrupto de guerra entre 1688-1714 demonstra como a coroa já estava tendo incríveis dificuldades em financiar seus gastos³¹⁵.

Enquanto as despesas de Louis durante os anos 1670 e 1680 (até 1688) foram em média de 135 milhões ao ano, na Guerra dos Nove Anos (1688-97) e na Guerra da Sucessão Espanhola (1701-1714), elas montariam a 234 e 278 milhões de *livres*, respectivamente. Entre 1689-1694, o *gap* anual entre as despesas e receitas ordinárias já ultrapassava 50 milhões de *livres*. Para cobri-lo, os métodos “extraordinários” e infames de se arrecadar dinheiro tiveram que ser reempregados: venda de *rentes*, de títulos de nobreza, desvalorização da moeda, empréstimos forçados, etc.³¹⁶ A partir de 1694, porém, o *gap* orçamentário começou a se avultar. Tendo isso em conta, a coroa demandou “subsídios extraordinários” das cidades, do clero, e das *pays d'état*, os quais aquiesceram apenas parcialmente, concedendo à coroa 20-30 milhões de *livres* anuais até o fim da guerra – mas isso era apenas um quarto do que faltava para “equilibrar” o orçamento. Além disso, os *affaires extraordinaires* estavam rendendo cada vez menos

³¹³ As receitas provenientes da venda de cargos caíram para um máximo de 9,6 milhões nestas duas décadas (em 1675), enquanto, nos anos 1630, 140 milhões de *livres* haviam sido arrecadadas com esta operação (ver Bonney, 1981, p. 312).

³¹⁴ Até as *Frondes* os impostos indiretos haviam perfeito parte pequena do orçamento. No entanto, da segunda metade do século em diante eles foram progressivamente ganhando peso. Em 1725, por exemplo, eles já perfaziam quase a metade da receita pública: dos 204 milhões de *livres* totais, eles contribuíram com 99 milhões, enquanto os impostos diretos nesse ano foram responsáveis por 87,5 milhões. Nos anos até a revolução, essas proporções não iriam mudar significativamente (Dessert 1984, pp. 161-66).

³¹⁵ Os dados dos próximos parágrafos são de Goubert (1984, pp. 140-149) e Ertman (1997, pp. 133-139).

³¹⁶ Assim, por exemplo, *rentes perpetuelles* com um valor de capital de 21,6 milhões foram vendidas em 1689 e emissões posteriores no valor de 62,4 milhões foram feitas em 1691, 1692 e 1693.

dinheiro: cargos, privilégios e *rentes* eram vendidos com dificuldade porque o mercado já estava extremamente saturado desses “ativos”. A ideia que estava “destinada” a salvar a coroa foi a introdução da *capitation*, o primeiro imposto nacional a incidir sobre todos. Os constituintes foram divididos em 22 “classes” de acordo com a sua renda: os indivíduos mais ricos teriam que pagar 2.000 *livres* e os mais pobres, 1 *livre*. Mas como aconteceria com todos os outros impostos “universais” que sucederiam a *capitation*, imunidades podiam ser compradas e as autoridades que o cobravam eram complacentes para com aqueles com influência. Apesar de no fim a *capitation* não ter sido muito mais universal do que qualquer outro imposto direto, ela sem dúvida contribuiu para o esforço de guerra (ver Goubert, 1984, p. 164).

Entre 1695-1715, porém, a dívida pública francesa iria aumentar de maneira totalmente insustentável (montando a incríveis 2 bilhões de *livres* em 1715). Nesse período mais de 500 milhões de *livres* seriam arrecadados na forma de *affaires extraordinaires* (dos quais só 380 realmente chegariam às mãos da coroa); mais de 41 alterações no valor da moeda seriam feitas; e emitir-se-ia uma montanha de novas *rentes* com valor de capital de 1,26 bilhão! Boa parte desses “investimentos” teria que arrebatada à “força”, todavia, pois o mercado de cargos havia literalmente secado e porque “ninguém” mais acreditava que seus empréstimos seriam inteiramente saldados.

Entretanto, o abuso da coroa durante os anos 1690s e 1700s teria graves consequências. Cada vez mais os *parlementaries* e os *officiers* resistiriam às manipulações da coroa, barrando e atrasando a implementação das leis e reformas que viessem de alguma forma a ameaçar seus “direitos”. Cada vez mais as chances de o rei expropriar oficiais e jogar aristocrata contra aristocrata nas *chambres de justice* – isto é, arruinar uma família e manter o apoio de outra – escasseariam porque os grupos restantes ficariam mais fortes e passariam a se organizar em corporações de cujo crédito o rei passaria a depender tanto que tornar-se-ia impotente³¹⁷.

Resumindo: os *officiers* estavam despreparados durante as guerras de 1688-1714 porque haviam se acostumado com os anos anteriores de relativa sobriedade financeira. Mas após a morte de Louis XIV (em 1715), eles não repetiriam o mesmo erro: até o final do antigo regime os *parlementaries* atacariam vigorosamente o “despotismo real”, isto é, a tentativa de a coroa alterar seus direitos de propriedade.

³¹⁷ De fato, a última *Chambre* deu-se em 1717.

5.5 A Ironia do Absolutismo

Ironicamente, foi durante as instáveis administrações de Richelieu e Mazarino, marcadas por rivalidades internas e revoltas que quase derrubaram a coroa, que os Bourbon consumaram incríveis sucessos militares³¹⁸. Já a monarquia “consolidada e estabilizada” do Rei Sol, com seu exército enormemente aumentado, teve mais cedo ou mais tarde que evacuar todos os territórios ocupados³¹⁹. Anderson (1974, p. 120) exclama que foi a “ascensão econômica do capitalismo inglês e a consolidação política desse Estado no final do século XVII que “venceu” o absolutismo francês mesmo na época do vigor máximo deste”. Em outras palavras, malgrado o Rei Sol tivesse conseguido organizar o maior exército já visto pelos europeus, seus rivais – mormente a Inglaterra – estavam passando por revoluções políticas e constitucionais que lhes permitiriam ultrapassar os limites “tributários” ensejados pelo absolutismo. Enquanto, por exemplo, a França “só” havia conseguido gastar 8,7% e 10,3% de seu produto nas últimas duas guerras de Louis XIV, respectivamente, a Inglaterra atingira cifras de 11,4% e 14%. Em última instância, o menor gasto relativo francês era reflexo de sua maior dificuldade de tributar. Essa discrepância na capacidade de mobilização da riqueza nacional só aumentaria a cada novo conflito travado ao longo do século XVIII. Afinal, a debilidade do Absolutismo Francês não era que ele taxava demais, mas que taxava demasiado pouco para sustentar sua agressiva política externa – como veremos agora.

Conquanto as receitas anuais tenham subido de 190 milhões de *livres* no final dos anos 1720 para 475 milhões nas vésperas da revolução, em termos *per-capita* o peso real da taxação continuou praticamente inalterado³²⁰ (lembrar que a população francesa subiu de 18 para 26 milhões entre 1700 e 1789). As receitas totais mantiveram-se ao redor de 7% do PIB durante o século XVIII, enquanto na Inglaterra de 1788 elas já montavam a quase 14%. A diferença se aprofunda se levarmos em conta apenas as “receitas disponíveis”, isto é, aquelas que sobram após o pagamento de amortizações e juros da dívida. Enquanto em 1725 a França dispunha de uma receita disponível de 4

³¹⁸ Como, por exemplo, a aquisição da Alsácia em 1648.

³¹⁹ Que ocupara durante a Guerra dos Nove anos (1688-97). Na guerra seguinte (1701-14), as dificuldades foram ainda maiores. A decisão Bourbon de monopolizar o Império hispânico reuniu a Áustria, a Inglaterra, a Holanda e a maior parte da Alemanha contra a França. Os exércitos Bourbon de 300 mil homens foram dizimados nas batalhas de Blenheim, Ramillies, Turin, Oudenarde e Malplaquet. (ver Anderson, 1974, p. 118-119)

³²⁰ Segundo Bonney (1999, p. 147), até mesmo caiu entre 1727 e 1768.

milhões de libras [inglesas], meio milhão a mais que sua rival, em 1785 a Inglaterra já detinha 8,7 milhões de libras disponíveis, contra 6,8 da França. Essa vantagem de dois milhões de libras é ainda mais impressionante se lembrarmos que a Inglaterra tinha uma população três vezes menor e uma economia mais de duas vezes menor que a francesa. E a vantagem não consistia apenas na maior arrecadação como proporção do produto. Levando em conta que em 1788 a França ainda arrecadava um total de impostos superior – 19 milhões de libras versus 16,8 –; consistia, principalmente, nos melhores termos da dívida pública. Apesar de ter uma dívida maior em termos absolutos e relativos³²¹, nas vésperas da revolução a Inglaterra despendia “apenas” 8,1 milhões com o serviço da dívida, contra 12,2 no caso da França (Ver Macdonald, 2003, p. 252).

Por que a Coroa Francesa não conseguia mobilizar proporção mais significativa da riqueza nacional? Responderemos reiterando uma característica da sociedade francesa que já foi enfatizada inúmeras vezes ao longo deste capítulo: a sociedade francesa era essencialmente uma sociedade de privilégios. Por exemplo, quando Colbert sugeriu substituir a odiada *taille* por impostos indiretos, duas províncias que eram isentas da *taille*, Bretanha e Bordeaux, se revoltaram: elas muito bem sabiam que Colbert estava tentado circundar sua imunidade³²². Vauban, o sucessor de Colbert, queria introduzir de qualquer forma um imposto sobre a renda; segundo o ministro, um imposto universal de 10% sobre os rendimentos seria a “única maneira de salvar a França”: Vauban havia descoberto que, no estado em que se encontravam as “leis tributárias”, havia 17 maneiras diferentes de se alcançar a imunidade fiscal. No entanto, diz Adams (1993, p. 235), as críticas acerbas de Vauban ao próprio Luis XIV o levaram ao exílio.

Duas tentativas foram feitas sob Louis XIV para a introdução de impostos “universais”, isto é, que atingiriam a todos: a *capitation*, em 1695 (abolida em 1699), e a *dixième*, em 1710 (abolida em 1720)³²³. Mas o clero comprou isenção das duas, e a

³²¹ Segundo Bonney (2004, p. 195), a dívida pública inglesa no início da década de 1780 era de quase 180% do PIB, enquanto na França esta cifra não tocava a 60%.

³²² A revolta na Bretanha foi tão assustadora que a Coroa teve que contratar mercenários suíços para restabelecer a ordem.

³²³ O *dixième* foi temporariamente ressuscitado em 1733 e, novamente, em 1741. Mas, segundo Goubert (1984, pp. 164-165), o imposto trouxe ao governo não muito mais de 10% dos recursos esperados. A última tentativa de relativo sucesso se deu em 1749, quando Louis XV introduziu um imposto de “um vinte avos” sobre os rendimentos, mormente da terra (o *vingtième*). Mas a “assembleia do clero” reagiu furiosamente a esse imposto, bem como os *parlements* e Estados Provinciais. No final, o imposto só produziu um resultado líquido significativo, apesar das isenções concedidas ou compradas, porque sua coleta foi excepcionalmente bem administrada, onerando pesadamente (ele seria progressivamente aumentado até chegar a 3/20 dos rendimentos) os “não-privilegiados”.

maior parte da nobreza e burguesia também conseguiu a imunidade ou redução. Tornava-se patente que, numa sociedade onde havia uma multidão prodigiosa de exceções à lei, era extraordinariamente difícil introduzir reformas³²⁴. Em relação aos impostos indiretos, o fardo não era distribuído de maneira menos desigual: a *gabelle* (imposto sobre o sal) variava de distrito em distrito³²⁵; os *seigneurs* pagavam uma taxa reduzida e as ordens religiosas e *officiers* tinham isenção; as tarifas alfandegárias variavam em cada província³²⁶; em algumas regiões não se precisava pagar o *droit de timbre* (imposto sobre as transações legais); etc. (ver Cobban, 1957, pp. 222-236)

Cabe perguntar, neste momento, como *exatamente* os privilégios debilitavam a capacidade tributária da Coroa? As imunidades regionais e sociais obviamente diminuía a base potencialmente tributável – e a venalidade de ofício e o *tax-farming* diminuía o montante de recursos que realmente chegavam ao tesouro, por causa das generosas comissões desses “funcionários”³²⁷ –, mas a história não para por aí. Desde o começo desta dissertação insistimos que as instituições representativas nacionais facilitavam a taxação. Mas nós sabemos (ver sessão 5.2.2) que os Estados Gerais na França sempre foram estruturalmente fracos – graças ao processo particular de *state-building* que legou à França um *modus vivendi* eivado de particularismo – e “nunca” conseguiram estabelecer o direito de falar pela “comunidade do reino”. Ora, essas diferenças internas que impediam as elites de construir coalizões que as fortalecessem vis-à-vis o rei só aumentaram com o aprofundamento da estrutura de privilégios, que acompanhou o crescimento do Estado. Tarefa já suficientemente complicada era o clero resolver suas diferenças com a nobreza e esta com a burguesia – na Inglaterra as duas últimas só conseguiram se “unir” (a baixa nobreza com os burgueses) porque já tinham

³²⁴ Em relação à disparidade regional do pagamento de impostos diretos, Bonney (1999, p. 160), coligiu dados incríveis. Em 1677, na *généralité* de Alençon, por exemplo, a paróquia mais tributada pagava uma média de 145,6 *livres* por quilômetro quadrado; em Orléans, a mais tributada pagava 108,5 *livres* por quilômetro quadrado; em Paris, 194,2; em Bourges, 54,17; etc.

³²⁵ Havia, por exemplo, as províncias da *grande gabelle* e as da *petite gabelle*.

³²⁶ Isto porque a França não tinha “unidade alfandegária”: não só havia taxas internas sobre a circulação de mercadorias entre as províncias, como também os impostos sobre os importados variavam conforme a região. Ironicamente, os portos livres, como Dunkirk e Marseilles, podiam comerciar livremente com países estrangeiros, mas tinham que pagar “impostos alfandegários” para transacionar com o resto da França.

³²⁷ Segundo White (1989), estas comissões (que não incluíam só o lucro dos oficiais, mas também as “restituições de despesas”) nunca estiveram tão altas quanto na década de 1770, chegando às vezes a ultrapassar 40% dos tributos coletados. Em 1773, por exemplo, do total de 375 milhões de *livres* coletadas, somente 215 milhões chegaram aos vários departamentos do Estado (não podemos dizer do Tesouro, porque o fisco francês não era tão centralizado quanto o inglês; segundo Behrens, 1967, p. 170, “o Tesouro era uma das muitas organizações que recebia e distribuía o dinheiro dos impostos e, segundo estudos recentes, em 1788 só era responsável por cerca de metade desta tarefa”).

uma vida política conjunta nos condados –; agora, tarefa mais difícil ainda era resolvê-las levando em conta as *divergências internas* a cada “estamento”.

Na França do Antigo Regime, cada cidade, grupo de comerciantes, nobres de determinada província, diocese eclesiástica, etc., tinha desenvolvido uma relação [tributária] particular com o rei. Os habitantes de Paris, por exemplo, tinham privilégios em relação aos residentes de outras cidades; a burguesia de La Rochelle tinha pouco em comum com a burguesia de Toulouse; David Bien (1974, *apud* Root, 1994, p. 237) sugeriu que as diferenças internas à nobreza eram ainda superiores àquelas entre a nobreza e os outros grupos sociais [legais]. Ora, se cada grupo de privilégio tem uma relação tributária particular com o rei, não há incentivos para que os grupos barganhem entre si (formem coalizões). Em outras palavras, os grupos não percebiam a existência de interesses comuns pelos quais lutar. E mesmo que ocasionalmente percebessem, tinham dificuldade em relevar as suas diferenças porque sempre viam os outros grupos como competidores por “direitos exclusivos” (privilégios), os quais são, por definição, limitados. Root (1994, p. 238) exemplifica essa dificuldade de coalizões citando a não-aprovação do *vingtième* (um novo imposto universal), em 1752, pelos Estados da Bretanha. Todos os Estados votaram contra o imposto porque só conseguiam pensar em proteger as próprias prerrogativas. Nenhum líder do Terceiro Estado pensou que no longo-prazo seria “benéfico” que o *vingtième* fosse aprovado, pois isto significaria submeter os mais “privilegiados” Primeiro e Segundo Estados ao mesmo imposto. Resumindo: a estrutura de privilégios impedia a consolidação de uma assembleia representativa que pudesse se organizar como “classe” única para exigir reformas em troca de mais taxaço.

O leitor poderia, neste momento, perguntar: por que o rei não liquidava com toda esta estrutura de direitos exclusivos e benefícios, que em última instância limitava sua base tributária? Em primeiro lugar porque para tanto ele precisaria alterar toda a estrutura de direitos de propriedade em que se assentava o Antigo Regime. Por exemplo, as províncias imunes podiam sustentar suas prerrogativas com cartas régias medievais³²⁸, que lhe haviam concedido imunidade desde a época em que foram anexadas. Muitas cidades tinham as mesmas cartas³²⁹. “Seus ancestrais haviam lutado e morrido pelo direito de se verem livres da opressão dos impostos” (Adams, 1993, p.

³²⁸ Quando o ducado da Bretanha foi incorporado à França, no final do século XV, um dos primeiros atos de Charles VIII foi reduzir seu fardo fiscal, altamente ressentido pela nobreza da Bretanha.

³²⁹ Parte das cidades ganhou estas cartas durante as Guerras da Religião, quando o rei se viu compelido a lhes fazer concessões em troca da tolerância religiosa.

236). *Officiers* podiam alegar que haviam honestamente comprado sua imunidade e que, portanto, a anulação desta significaria a expropriação de um ativo financeiro. Por último, havia os *parlementaries*, que se recusavam a registrar os éditos que tocavam nos direitos de propriedade, taxando-os de inconstitucionais. O rei podia sempre aparecer pessoalmente no *parlement* e forçá-los a registrar o édito, mas quem iria administrar essas mudanças? Mesmo que o rei pudesse contornar esse problema com os intendentess, sempre havia um custo. Era este desgaste político interminável que dava força aos legalistas e enfraquecia o rei sempre que ele intentava uma reforma tributária³³⁰. A última tentativa de se reformar o sistema se deu, curiosamente, em 1788, quando novamente o *parlement* emperrou reformas que tiravam as “liberdades” (liberdade na época pré-moderna era o mesmo que privilégio; não havia “a liberdade”, mas sim as liberdades de cada grupo) dos imunes. O tribunal exclamou que apenas os Estados Gerais, representantes de todo o povo, poderiam autorizar a reforma. Mas como esperar que os Estados Gerais, constituídos em 2/3 de imunes, fossem se auto-taxar?³³¹ Sabendo disso, a coroa dobrou o número de integrantes dos comuns e instalou o voto por cabeça. Os eventos que daí resultaram deram origem à Revolução Francesa, mas os eventos de 1789 em diante fogem ao escopo de nosso trabalho.

O segundo argumento que podemos lançar do porquê de a Coroa não ter se esforçado mais para acabar com a arraigada estrutura de privilégios é mais polêmico: o absolutismo não poderia sobreviver sem esta estrutura. Para sustentar esse argumento, precisamos explorar mais a fundo a essência da sociedade de privilégios.

No Antigo Regime, a palavra privilégio não significava um direito ou vantagem adquirida sem esforços legítimos (através da herança, por exemplo). Como bem nos lembra Bossenga (1991, p. 5), a palavra privilégio vem do latim *privilegium*, que significa “lei privada”, isto é, “leis” que permitem a pessoas de um particular grupo ou

³³⁰ Por exemplo, durante a Guerra dos Sete Anos (1756-1763), que custou à coroa francesa aproximadamente 1,2 bilhão de *livres*, o governo se esforçou para aumentar o odiado *vingtième*. Os *parlementaries*, querendo proteger a sua própria posição social e a de seus aliados/clientes (e mesmo, poderíamos dizer, de suas “comunidades”), recusaram-se a aprovar os novos éditos e redigiram *remonstrance* atrás de *remonstrance* explicando como os novos impostos arruinariam vários “setores” da sociedade (lembrar que muitos dos nobres, apesar de legalmente privilegiados, não o eram no sentido econômico) (ver Behrens, 1967). No fim, Luis XV (1715-1774) conseguiu forçar o registro dos éditos, mas só após muitas escaramuças com os *parlementaries*, que obtiveram êxito em atrasar o suficiente a implementação do aumento do imposto para que ele pouco contribuisse para o real esforço de guerra. No final, a tributação total só pôde financiar 30% dos gastos nesta guerra (Ertman, 1997, p. 141).

³³¹ Vale aqui lembrar o ano de 1715, logo após a morte de Louis XIV e uma época em que as dívidas francesas estavam absurdamente insustentáveis graças aos gastos com as duas guerras precedentes. Stasavage (2002, 2003) fez um estudo da “política de partido” naquele momento e chegou à conclusão de que o regente acabou não convocando os Estados Gerais porque sabia que eles iriam escolher o *default*, ao invés do aumento de tributos.

território desfrutar de vantagens a elas exclusivas. Com esta definição, já se pode deduzir que numa sociedade de privilégios o estado tem sua soberania limitada para com certos grupos (porque não pode transcender seus privilégios), mas ao mesmo tempo tem sua soberania ilimitada para com os indivíduos, se tratados abstratamente e independentemente de grupo e localidade. Em outras palavras, no Antigo Regime não existia o conceito moderno de indivíduo, da lei “comum”, ou de direitos universais: “os monarcas absolutistas não reconheciam os direitos do indivíduo”, diz Behrens (1967, p. 106). Eram “privilegiadas”, assim, aquelas pessoas que conseguiam se organizar em grupos/corporações, porque só através das corporações podiam se expressar como indivíduos. Esses grupos/corporações eram tão importantes na vida social do Antigo Regime que Bossenga (1991, p. 5) coloca: era o pertencimento a esses grupos, ao invés do pertencimento à sociedade civil, que regulava a vida dos indivíduos; eram esses grupos “intermediários” que estabeleciam e cobravam os “deveres civis”: pagamento de impostos, direito de votar ou de ocupar cargos, serviço militar, etc.³³² Até mesmo os *états* (Estados) eram corporações: seus membros tinham o “privilégio de representar”³³³.

Podemos dizer que a sociedade de privilégios e corporações não só era compatível com a monarquia absolutista, como era condição necessária para que ela não se transformasse em “despotismo”, agora aos olhos do próprio rei. Esse raciocínio é mais simples do que parece. Consideremos que só haja três tipos fundamentais de governo: o constitucional (democrático), o absolutista e o despótico. O monarca francês do Antigo Regime não desejava o primeiro porque não queria ver suas prerrogativas encurtadas por uma assembleia representativa que defendesse liberdades verdadeiramente universais, liberdades estas impossíveis de manipular justamente por serem universais³³⁴. Por outro lado, o monarca francês também não queria agir como um déspota porque se desrespeitasse as liberdades de todos os grupos privilegiados e corporações, sem restrições, não só não conseguiria governar – lembrar que ele não

³³² Na literatura da ciência econômica, esses privilégios também são normalmente encarados como ineficiências de mercado, pois: limitavam a mobilidade da mão-de-obra (lembrar das guildas de artesãos); impediam que os membros das corporações tomassem decisões individuais a respeito do que fazer com a propriedade (a decisão individual seria a que teoricamente geraria a melhor alocação desta propriedade); trabalhavam com critérios que não o mérito para a ocupação de postos; restringiam inovações, etc.

³³³ Já os Comuns no Parlamento inglês não constituíam uma corporação porque eles não eram escolhidos entre eles mesmos – isto é, não eram escolhidos dentre a própria corporação para representá-la –, mas sim pela “comunidade dos homens livres”, que não era uma corporação, nem no sentido social e muito menos no legal.

³³⁴ Se as liberdades são universais, isto é, se as pessoas estão organizadas na forma de sociedade civil, e não de corporações, o governo não pode tirar/aumentar as liberdades de “um grupo” (esses grupos legalmente privilegiados não existem na sociedade moderna) em detrimento de outro; isto é, as liberdades não podem ser divididas se elas são universais.

tinha capacidade administrativa para governar diretamente – como poderia atrair a união de todas as “classes” contra ele. Os grupos de privilégio só eram “desunidos” porque estavam permanentemente competindo por mais “vantagens exclusivas” no aparelho de estado; mas se o estado parasse de repente de distribuir novos privilégios e de garantir os existentes, completa desordem pública se instalaria: ou haveria uma regressão ao Estado de Natureza Hobbesiano, com as elites abertamente digladiando entre si, ou – mais dificilmente – as “classes” se uniriam para derrubar o absolutismo agora despótico, pois este não mais lhes seria útil.

Já agindo como um governante absolutista (e não despótico) o rei podia transgredir os interesses/privilégios de um número *limitado* de grupos, e ainda assim reter o apoio de outros; melhor, ele podia manipular a seu favor a competição por privilégios entre os grupos. Mas para manipulá-los, os privilégios precisavam existir! É por isso que o absolutismo só era compatível com uma sociedade de privilégios. Nesta sociedade, o rei interviria não para encurtar os direitos das corporações *como um todo*, mas para “endireitar aqueles indivíduos insubordinados que estavam atrapalhando o equilíbrio social”. Dessa forma, o rei era aquele que ficava no topo da hierarquia social, que mediava os grupos e mantinha o equilíbrio.

Por curiosidade, Behrens (1967, p. 45) coloca que para os ingleses não fazia sentido algum dizer que um rei soberano era diferente de um déspota. Acontece que para os ingleses do século XVIII isso não fazia sentido porque eles já estavam desenvolvendo conceitos modernos de liberdade: os ingleses tinham suportado uma guerra civil e exilado um rei alegando estar defendendo direitos individuais. Mas se os direitos são particulares, é possível sim diferenciar um déspota de um absolutista. Se os direitos não são universais, é possível desrespeitar alguns sem desrespeitar todos (o que era exatamente o que o absolutista ocasionalmente fazia).

O último e terceiro motivo pelo qual a monarquia francesa não conseguia desvencilhar-se daquelas instituições patrimonialistas que na prática tanto limitavam a sua soberania³³⁵ era relativamente simples: eram as corporações que permitiam ao rei obter crédito. Aqui entram os argumentos de Barzel (1999), North e Weingast (1988), Acemoglu et. al (2005a) e Root (1994): se o rei pudesse crivelmente se comprometer a honrar suas obrigações (como aconteceria com o rei inglês algumas décadas após a revolução de 1688), ele não precisaria desses corpos intermediários. Root (1994) coloca

³³⁵ Pois ele tinha que dividir soberania com todas as corporações.

que um mercado livre e contas públicas abertas pouco ajudariam o rei se ele ainda legalmente tivesse o poder de repudiar dívidas (aqui entram as expectativas, porque as pessoas não tinham por que acreditar que ele não usaria esse poder). Ironicamente, porque o rei era legalmente soberano, ele não podia emprestar diretamente.

O rei se financiava através de corporações – sendo a principal delas a *Ferme Générale*³³⁶ – e de grandes financistas que operavam no mercado privado, a maioria deles *office-holders* (ver Root, 1994, p. 167 passim). Estes financistas pegavam dinheiro emprestado sob a garantia da sua própria propriedade, sendo os cargos, *rentes*, e outros “investimentos públicos” parte vital dela. É por isso que quando o rei aumentava os privilégios de seus *officiers*, assim elevando o valor de seus cargos, ele indiretamente melhorava as suas condições de crédito.

Pegar emprestado através de intermediários também facilitava o repúdio da dívida. Por exemplo, o rei podia alegar que seus *officiers* e ministros (os ministros das finanças eram normalmente os seus principais intermediários³³⁷) haviam lhe emprestado dinheiro além da taxa de juros máxima (lembrar das leis da usura). Mais tarde, a coroa podia punir (através das *chambres de justice*) os funcionários que trabalhavam para os ministros, não pagar seus credores intermediários, dizendo que eles estavam ganhando mais que o legalmente permitido e até demitir os ministros que estavam incomodando (ver Root, 1994, p. 169). Poder-se-ia argumentar que se o rei abusasse deste processo, ele iria ficar sem crédito. No entanto, ele podia sempre substituir os financistas arruinados por famílias rivais (eventualmente as que sobrassem iriam ficar mais poderosas, no entanto³³⁸).

Agora, quais eram os limites desse sistema? O rei poderia renegar contratos permanentemente? Não, pois renegar em demasiado a dívida para com os *office-holders* os transformaria em péssimos intermediários: o valor dos seus cargos cairia com as expropriações contínuas. Inversamente, o rei se beneficiava muito quando permitia que os oficiais se organizassem em corporações. As corporações tinham uma rede privada

³³⁶ Vale lembrar que a *ferme générale* coletava mais ou menos 40% dos impostos do rei no século XVIII. Estas organizações corporativas eram importantes porque elas diminuía muito a quantidade de juros que o rei tinha que pagar (já que as corporações podiam pegar dinheiro no mercado a menores taxas).

³³⁷ Era por isso que a maior parte dos ministros das finanças (que desde o tempo de Colbert tinham o título de “Controladores Gerais”) eram escolhidos com base nas suas redes de contato com os *financiers*, ou seja, com base na influência que poderiam exercer sobre eles. Segundo Lachmann (2000, p. 141), era por isso que dificilmente poder-se-ia esperar um caráter reformador na figura dos ministros: até Turgot (1774-76), a maioria deles tinha ações na companhia da *Ferme Générale*, tirando dela um rendimento anual de no mínimo 50 mil *livres*.

³³⁸ É por isso, entre outras coisas, que as *chambres de justice* deixaram de ser usadas após 1717.

de contatos potencialmente muito mais extensa do que a de qualquer indivíduo isolado. Além disso, as corporações podiam pegar emprestado a juros muito mais baixos no mercado e, por sua vez, cobrar da Coroa taxas relativamente baixas. Assim, as corporações poderiam ter a certeza de que seus “direitos e vantagens” não seriam removidos: corporações fortes e solventes melhoravam os termos de financiamento da Coroa. Por exemplo, dar às cidades o direito de cobrar tributos entrando e saindo de seus portões permitia a estas cidades vender títulos em nome do rei, usando a renda antecipada dos impostos como garantia.

A dependência crescente do rei perante as corporações ajuda-nos a explicar por que as tentativas de reforma do governo fracassaram. A *Ferme Générale*, por exemplo, era responsável nos anos 1780 pela coleta de mais de 150 milhões de *livres*³³⁹. Os *fermier généraux* também eram indispensáveis à coroa na forma de *information brokers*, isto é, suas redes de contato compensavam a ausência de instituições públicas de informação, como o Banco da Inglaterra. Como a coroa francesa não queria tornar público o estado de suas contas, ela precisava dos *fermiers* e outros intermediários para se financiar.

Por causa disso, os *fermier généraux* tinham suficiente influência sobre o governo para impedir/reverter qualquer reforma em direção à burocratização administrativa (isto é, a substituição dos *fermiers* e *officiers* por burocratas assalariados). Dito de outro modo, os *tax-farmers* e *office-holders* tinham medo de um regime mais constitucional, pois não sabiam se conseguiriam manter seus cargos e privilégios após tal reforma (de fato, não conseguiram após a revolução). Esses grupos, principalmente os *fermiers*, ao ameaçarem não renovar os empréstimos, brecavam/revertiam qualquer tentativa de reforma. Foi para tentar se libertar desses grandes financistas que a coroa acabou chamando os Estados Gerais em 1788. A coroa tinha virado vítima dos próprios grupos que ela anteriormente havia cultivado para não ter que consultar seus súditos.

Antes de concluir, devemos ilustrar os argumentos acima com as últimas tentativas de reforma do sistema, levadas a cabo por ministros prenhes de espírito iluminista, isto é, que já pensavam em termos do *indivíduo*, não das *corporações*, da *igualdade*, não das *liberdades*, do liberalismo, não do *controle*; enfim, que queriam

³³⁹ A *Ferme Générale* também era de longe a principal organização credora. Nas vésperas da Revolução (1788), o serviço da dívida para com esta companhia estava absorvendo quase 50% das receitas públicas (Matthews, 1958, p. 222 ss.).

revolucionar a esfera pública nos moldes daquilo que realmente só viria a desenrolar na revolução, pois só mesmo a Assembleia Constituinte poderia reunir forças suficientes para derrotar os interesses venais.

Pois bem, as derrotas militares amargadas pela França na Guerra da Sucessão Austríaca (1741-1748) e na Guerra dos Sete Anos (1756-63) fizeram-na abandonar toda sua pretensão de conquistar a hegemonia “mundial”, tanto nos mares quanto na terra. Além disso, as dívidas contraídas durante essas guerras – enormes justamente pela incapacidade de a Coroa ajustar os impostos às “necessidades da guerra” (ver nota de rodapé 330) – nunca seriam totalmente saldadas até a *débâcle* do *Ancien Régime*. Em 1769, a situação financeira da coroa estava tão calamitosa que *somente* o serviço da dívida (juros e amortizações) ligeiramente ultrapassava todas as receitas do ano: o *default* mostrava-se inevitável³⁴⁰.

Quando o Controlador Geral das Finanças Terray assumiu em dezembro de 1769 para resolver a crise financeira, ele primeiramente recorreu aos expedientes já familiares ao governo: suspensão dos pagamentos do principal de vários empréstimos, diminuição forçada na taxa de juros paga pelas *rentes* e não-pagamento das notas de curto-prazo detidas pelos principais intermediários da coroa, os *fermier-généraux* e os *receveur-généraux* (os *officiers* no topo do sistema de coleta de impostos diretos). Mas – diz Ertman (1997, p. 143) – dessa vez o governo intentou ser ainda mais ousado nas suas “arbitrariedades”. Em 1771, no que ficou conhecido como o “coup d’état de Maupeou” (o Chanceler), os *Parlements* de Paris e das províncias foram substituídos por um novo sistema de tribunais superiores, encabeçados por magistrados assalariados (não-venais)³⁴¹. Na verdade, esse “golpe” foi precipitado pela resistência dos *parlements* a acatar os éditos reais sobre a reestruturação da dívida – a sequência de “reduções forçadas da dívida” perpetrada por Terray constituía o mais sério *default* desde 1720, e os *parlements* entraram em greve em 1771 justamente para “escapar” de uma provável *lit de justice*.

Terray aproveitou-se da “queda” dos *Parlements*, os defensores mais ferrenhos dos “direitos de propriedade dos privilegiados” (os defensores da ordem e do *status*), para declarar permanente o *vingtième* e proceder a uma avaliação mais realista dos

³⁴⁰ Sem falar que *defaults* parciais já vinham sendo feitos desde o início da Guerra da Sucessão Austríaca. Segundo Behrens (1967, p. 138), a coroa “passara por essa guerra e pela Guerra dos Sete Anos repudiando periodicamente uma parte de suas dívidas”.

³⁴¹ A vasta jurisdição do *Parlement* de Paris, por exemplo, foi dividida em seis áreas, cada uma contendo *Conseils Supérieurs* formados por magistrados que eram efetivamente funcionários públicos: não cobravam “taxas” da população pelos seus serviços.

rendimentos tributáveis³⁴². Mas havia uma debilidade inerente às reformas de Terray e Maupeau. O registro das leis e éditos – concernentes a impostos e empréstimos – pelos *Parlements* sempre fora condição crucial para que os contribuintes e credores os considerassem legais. Não surpreendentemente, Terray só conseguiu contrair um grande empréstimo durante sua administração – a venda de anuidades em 1771 –, e a um dos maiores custos da época pré-revolucionária (10,5%). O verdadeiro teste do regime de Terray e Maupeau só poderia vir mesmo em 1775 – quando do início da Guerra da Independência Americana –, mas, de qualquer forma, seu regime acabou caindo antes devido a uma campanha ferrenha da chamada *noblesse d'état* (*officiers, fermiers e rentiers*) contra o “despotismo” real. Quando Louis XV subitamente morreu em 1774, oponentes dos dois ministros na Corte conseguiram pressionar o “inexperiente” Louis XVI (1774-92) a restituir os antigos tribunais soberanos com todos os seus direitos e prerrogativas.

Em 1774, Turgot substitui Terray e inicia-se a segunda “onda de tentativas de reforma”. Segundo Lachmann (2000, p. 142), Turgot foi o primeiro ministro das finanças a frontalmente desafiar os *fermier-généraux*. O autor fala que em última instância ele só não conseguiu burocratizar a cobrança de impostos indiretos porque a Coroa ainda [e permanentemente] devia vastas somas de dinheiro aos *fermiers*. Em contraste com Terray, Turgot acreditava ser indesejável e contraproducente repudiar dívidas e forçar aumentos de impostos; para ele era mais prudente cortar gastos e racionalizar todo o sistema econômico. Temos que lembrar, aqui, que Turgot, na posição de *fisiocrata* e aluno de François Quesnay, era um defensor do liberalismo econômico. Para ele, só se revolveria a crise fiscal endêmica da coroa através do crescimento econômico (que geraria mais tributos), e para isso era necessário remover as barreiras contraproducentes sobre o comércio e a produção, bem como os recalcitrantes privilégios “feudais”.

No começo, seu programa de política econômica parecia estar decolando. As barreiras internas ao comércio de grãos foram eliminadas em 1774, alguns cargos “desnecessários” foram eliminados e maior escrutínio governamental sobre as contas dos *fermier-généraux* foi estabelecido. Mas a segunda fase do seu programa de reforma, muito mais radical, foi ferrenhamente barrada por forças inveteradas de tradicionalismo. Como diz Goubert (1984, p. 175), para completar sua “filosofia da liberdade”, Turgot

³⁴² Ver Marion (1914, Vol. 1, pp. 264-271) *apud* Ertman (1997, p. 143).

proclamou em 1776 a “liberdade do trabalho”, ou seja, a abolição das guildas e dos controles estatais sobre as manufaturas. Quando os privilégios das guildas começaram a ser suprimidos, o *Parlement* de Paris trovejou contra tamanha “igualdade indiscriminada de direitos”; também aproveitou a oportunidade para denunciar “projetos de lei” de aumento de tributos universais, exclamando que eles ameaçavam confundir todas as “ordens” e “degradar a nobreza”. As outras medidas de Turgot que finalmente o levaram a ruína pela arraigada oposição foram: a substituição da *corvée* por um serviço público de construção de estradas, financiado por todos os proprietários; tolerância total aos protestantes (o Édito de Nantes havia sido revogado em 1685); remoção da educação do controle do clero; remoção da imunidade do clero a tributos, etc. Ao mexer nos privilégios dos poderosos, o “ministro reformador” colheu mais inimizades na Corte do que alianças. Louis XVI foi novamente pressionado e, sob influência da Rainha, demitiu Turgot em 1776.

A última esperança para salvar o sistema – antes que a crise fiscal lograda pelas dívidas contraídas na Guerra Americana (1775-83) tornasse-se catastrófica e indiretamente contribuísse para a revolução – residia na figura de Necker, que assumiu a direção das finanças no final de 1776. Necker lembrava Turgot no sentido de que preferia a racionalização dos gastos aos aumentos de impostos. Ele inicialmente colheu grande apoio popular, pois sua administração “sobreviveu” à Guerra Americana sem nenhum aumento de impostos. Para financiá-la, Necker contraiu empréstimos no valor aproximado de 550 milhões de *livres* (ver Ferguson, 2001, p. 115), duas vezes mais que o orçamento anual médio, e a taxas de juros relativamente altas (8,5% e 10%). Mas, surpreendentemente, suas reformas no aparelho de estado tornaram os déficits anuais consideravelmente pequenos comparados com os das décadas anteriores. Necker procedeu a cortar gastos em todos os departamentos do Estado, inclusive na Marinha e no Exército. Quando seus subordinados no Tesouro se mostraram pouco cooperativos, ele os substituiu por funcionários assalariados (Goubert, 1984, p. 177). Até mesmo o poder dos intendentess foi ameaçado, pois Necker tentou criar assembleias provinciais nas *pays d’élection*, que substituiriam [parcialmente] as prerrogativas dos *intendants*.

Segundo Ertman (1997, p. 146), as experiências dos ministros antecessores, mormente Terray, tinham tornado patente como era politicamente “impossível” – dentro do absolutismo – aumentar permanentemente o nível de tributos sobre os privilegiados ou mesmo destruir o caráter essencialmente corporativo da sociedade (abolindo as guildas, por exemplo). No entanto, Necker acreditava que a princípio a estrutura da

sociedade de corporações não era necessariamente de todo incompatível com outros tipos de reforma administrativa. Se não era possível aumentar impostos, então por que não garantir que uma parte maior deles chegasse ao Tesouro? Tratava-se de centralizar a administração tributária, como a Inglaterra já tinha feito quase 100 anos antes. A estratégia de Necker, todavia, ensejava muitos riscos potenciais porque burocratizar a cobrança de impostos e criar um “departamento-mestre” (Tesouro) – para onde toda a receita iria e que eficazmente supervisionasse todos os outros departamentos –, composto de funcionários não-venais, significaria eliminar a estrutura de *inside credit* das finanças francesas, estrutura esta que – apesar de todos os seus defeitos – garantia o rolamento quase perpétuo da dívida e os recursos de curto-prazo vitais para o financiamento das despesas “extraordinárias”, como as inerentes a toda guerra.

Mas foi exatamente isso que Necker procurou fazer. Ele eliminou 500 oficiais venais responsáveis pela coleta de impostos diretos, entre *comptables* e *receveurs*. Mais, ele substituiu os 48 *receveurs généraux*, os principais responsáveis por todo o sistema de tributação direta (eles também eram os principais credores da Coroa depois dos *tax-farmers*), por 12 funcionários públicos assalariados, que agora administrariam um único fundo de recursos (a *recette general*), ao invés das 24 *caisses* dos antigos *receveurs* (ver Bosher, 1970, pp. 161-62). Por último, em 1777 Necker transformou o seu próprio ministério (o ministério do Controlador Geral) numa “agência eficiente de monitoramento e coordenação”³⁴³: os seis departamentos do ministério foram encabeçados com servidores não-venais que respondiam diretamente ao Controlador Geral. Juntamente com a eliminação de outros cargos e cortes de gastos, a centralização do fisco e do dispêndio no Tesouro e demais reformas de Necker permitiram que o déficit da Coroa caísse de 23-24 milhões de *livres* em 1776 para 5,5 milhões em 1778, para finalmente ser zerado em 1779 e até mesmo reverter-se em superávit em 1781 (Bosher, 1970, pp. 244-45). No entanto, as reformas de Necker haviam ferido vários interesses patrimoniais, tanto na sua posição de cobradores de impostos como de credores. Neste mesmo ano, novamente uma coalizão da “nobreza de estado” foi formada na corte para deter o avanço das reformas administrativas do ministro. Nos seis anos seguintes, os próximos ministros (Fleury, D’Ormesson e Calonne) reverteriam todos os avanços logrados na administração de Necker.

³⁴³ Antes o “ministério” do Controlador era na verdade composto de seis departamentos encabeçados por oficiais venais sobre os quais os ministros (e, indiretamente, o rei) tinham limitado controle.

Segundo Root (1994, p. 204), Fleury teria dito ao rei, ao assumir (1781), que uma burocracia de funcionários assalariados não era de interesse do público porque não só lhes faltavam os “incentivos necessários a trabalhar zelosamente” como eles também não podiam *garantir* a dívida pública. Em outras palavras, ainda grassava a ideia de que um oficial não podia apenas assinar um documento que estipulasse uma obrigação futura do Estado para com determinado credor, ele precisava pessoalmente garantir esta dívida com seu próprio capital econômico e social. O *crédito do Estado* na verdade nunca tinha existido: o crédito da Coroa sempre fora *a soma do crédito pessoal de centenas de oficiais venais*.

O malogro das tentativas de reforma narrado acima evidencia como – conquanto o Estado não conseguisse cooptar *todos* os ministros e oficiais, nem mesmo impedir o desenvolvimento de uma burguesia independente e o aparecimento de ideais iluministas – a maior parte da aristocracia e dos *officiers* (mormente os *parlementaries*) ainda não poderia aceitar reformas em que seus “direitos exclusivos” fossem substituídos pela “esperança” de maior solvência financeira do estado, crescimento econômico, liberdade de negócios, etc. Foi a recusa da “classe dominante” de taxar a si mesma e abrir mão de suas prerrogativas – que no fundo revelavam a imensa fraqueza do absolutismo francês, que não conseguia de maneira alguma ser “despótico” na hora mais necessária³⁴⁴ – que gerou a crise fiscal que levou à revolução.

Após o abandono das reformas de Necker, a coroa voltou a acumular déficits insustentáveis. Em 1786, um ano de paz, calcula-se que o serviço da dívida tenha custado 75% das receitas da coroa (Behrens, 1967, p. 139)³⁴⁵. Assim, pela primeira vez em mais de 150 anos, Louis XVI – consciente de que todos os últimos esforços de aumentar impostos sem consentimento tinham fracassado – convocou, em 1787, a Assembleia dos Notáveis (um corpo inteiramente aristocrático que incluía os presidentes de todos os *parlements*). Surpreendentemente, os aristocratas demonstraram um “zelo reformador” que o governo dificilmente poderia ter previsto. Até mesmo concordaram com a criação de um novo tributo universal sobre a terra e com a abolição

³⁴⁴ É por isso que Macdonald (2003) diz que o absolutismo francês era demasiado fraco se comparado com o Prussiano. Os reis prussianos do século XVIII teriam conseguido governar sem instituições representativas (sem restrições formais) e sem as restrições informais próprias da sociedade de privilégios; isto é, eles teriam conseguido – sem revoluções – acabar com as imunidades fiscais. Em outras palavras, eles teriam conseguido implementar parte das reformas feitas pelos revolucionários franceses de maneira “autoritária” – sem precisar criar assembleias para isso. No entanto, a falta de representatividade do Estado Prussiano com certeza abalava suas possibilidades de crédito (ver Ertman, 1997, cap. 5).

³⁴⁵ O déficit excedia 80 milhões de *livres* em 1786.

dos “serviços feudais”, mas contanto que tais medidas fossem aprovadas pelos Estados Gerais. Receoso de convocá-los e numa última tentativa de “governar sem o *Parlement*”, Louis XVI forçou-o a aprovar um novo grande empréstimo (último do Antigo Regime), na forma da venda de anuidades no valor de 120 milhões de *livres*³⁴⁶. Como, passados alguns meses depois da subscrição das anuidades pelos investidores, o *Parlement* ainda se recusasse a aprovar o empréstimo, suas atividades foram suspensas e seus líderes encarcerados. Mas sem o *Parlament* as chances de contrair novos empréstimos e impedir a bancarrota eram ainda menores. Em 8 de Agosto de 1788, Louis XVI finalmente marca reunião dos Estados Gerais (para Maio de 1789). A história seguinte é bem conhecida e foge ao escopo direto de nosso trabalho. Mas podemos dizer que foi a incapacidade de o governo resolver a sua crise fiscal-financeira que forçou, em último caso, a convocação do Terceiro Estado, para quem as questões de solvência do governo não eram tão importantes como questões mais abrangentes como a igualdade política, legal, e social, enfim, questões que abarcavam a própria essência da sociedade do Antigo Regime.

5. 6 Conclusão

Neste capítulo vimos como a natureza por definição “subdesenvolvida” do Estado Francês na Idade Média permitiu que seu crescimento fosse acompanhado de uma grande alienação da soberania do estado: a falta de capacidade administrativa obrigou-o a patrimonializar suas funções básicas, como a guerra, a tributação e a justiça. Além disso, no seu processo de consolidação, o Estado Francês anexou províncias e cidades semi-independentes que já tinham privilégios ancestrais e que lutariam para mantê-los após a incorporação.

No entanto, mesmo após a incorporação dos últimos ducados, o Estado ainda não tinha recursos suficientes para perseguir seus objetivos de política externa. Precisou, portanto, escolher entre duas alternativas: o compartilhamento do poder decisório com assembleias representativas, que lhe votariam tributos, ou o desenvolvimento de fontes alternativas de renda. Percebendo que os Estados Gerais eram estruturalmente fracos até mesmo para conceder subsídios, pois raramente chegavam a acordos, os reis franceses perseguiram a segunda opção. Todavia, a entrada

³⁴⁶ Medida “essencial” para cobrir o déficit antecipado de 160 milhões em 1788 (MacDonald, 2003, p. 169).

rápida de recursos ensejada pela venalidade de ofício, concessão de mais privilégios e arrendamento da cobrança de impostos engendrou um repartimento da soberania no longo-prazo, pois as elites nas províncias passaram a desfrutar de “várias liberdades” contra a soberania real, imunidades tributárias e até mesmo poderes de autogoverno.

A não convocação de assembleias representativas também fez com que os reis desenvolvessem métodos patrimonialistas para contornar os custos de transação inerentes a nações com mercados financeiros incompletos (assimetria de informações). O rei francês teve que depender de poderosos intermediários que, exatamente por serem poderosos, tornavam o rei seu eterno prisioneiro, desestimulando-o ou mesmo impedindo-o de fazer reformas em direção a um governo mais constitucional. No século XVIII, a Coroa francesa pagava em média um prêmio de 2-3%³⁴⁷ sobre a inglesa no seu financiamento de longo-prazo. A Inglaterra tinha o Parlamento – que garantia o pagamento da dívida votando novos impostos – e o Banco da Inglaterra, que garantia que esses impostos fossem usados para saldar os empréstimos. Em última instância, a Inglaterra tinha acesso a financiamento mais extenso e barato porque taxava mais. A conclusão que podemos tirar da comparação dos dois países é que, no final, as monarquias constitucionais, não as absolutistas, provaram-se mais eficientes na tributação. O slogan *No Taxation Without Representation* parece fazer sentido. No fim, os países mais livres são ironicamente os mais tributados.

³⁴⁷ Além disso, as taxas de juro “oferecidas” à Coroa Francesa variavam muito mais, podendo em tempos de crise passar de 8%. Durante a Guerra Americana, por exemplo, James Riley (1980 p. 110 ss. apud Ertman, 1997, p. 149) calculou que a França estava pagando uma média de 8,7% em seu financiamento de longo-prazo, enquanto a Inglaterra emprestava somas significativamente maiores entre 3,7% e 4,9%.

6. Conclusões da Dissertação e Comentários Finais

Neste capítulo final, responderemos objetivamente as seguintes questões já implicitamente debatidas ao longo do trabalho. Por que a Inglaterra do século XVIII conseguiu consolidar a monarquia constitucional e a França não, ou, o que dá no mesmo, por que a Inglaterra atingiu precocemente o fenômeno do “governo limitado”, ou *rule of law*? Se parte fundamental da resposta desta questão diz respeito à natureza e papel das assembleias representativas, por que o destino destas seguiu rumos tão diferentes em cada uma das potências? Finalmente, é possível generalizar para o mundo em desenvolvimento a tese de que os países “democráticos” tributam mais pesadamente os seus constituintes? Esta última pergunta é com certeza a mais polêmica e a que estamos menos equipados para responder; conquanto tenhamos feito elaborados estudos de caso, eles ainda são “apenas” dois estudos de caso, com poder explicativo correspondentemente limitado.

- Primeira Questão: aprendemos nesta dissertação que é redundante e tautológico responder a primeira pergunta alegando que a Inglaterra abrigava uma sociedade mais livre porque ela tinha um judiciário mais independente, um Direito Comum que melhor respeitava a propriedade privada, valores mais “liberais”, preferências da população por um governo cujas “garras” adentrassem com menor intensidade o reino da sociedade civil, etc. No “modelo” apresentado no capítulo terceiro, partimos do princípio suficientemente razoável de que, para todos os efeitos, os governantes vão se esforçar para extrair mais renda da população e reprimir-lhe a liberdade no intuito de conservar as próprias prerrogativas; isto é, tudo mais constante, os governantes preferirão não dividir o poder. Este princípio exclui terminantemente a possibilidade de que os governantes estejam representando perfeitamente as preferências da elite/eleitores. Em outras palavras, nós trabalhamos ao longo da dissertação sob o paradigma do “Estado Independente”, não do “Estado Benevolente” ou do “Estado Capturado por grupo de interesse ou classe social”³⁴⁸. “Escolhemos” o primeiro paradigma não por acreditarmos que ele é o que necessariamente melhor explica a realidade observada, e sim porque ele nos fornece a melhor metodologia para estudar as negociações políticas travadas ao redor da questão tributária, a questão chave que rege as relações e conflitos entre Estado e Sociedade Civil (ou Estado e contribuintes).

³⁴⁸ Ver nosso cap. 3 e, para detalhes sobre os “três paradigmas da teoria do estado”, ver a tese de doutorado de Timmons (2004).

Com essas ressalvas em mente, podemos dizer – e demonstramos isso no capítulo 4 – que os monarcas ingleses da maior parte do período pré-moderno ultimaram, como qualquer outro, governar de maneira essencialmente “não-limitada”. Então, o que em última instância os impediu de saciar seus desejos? Na verdade, vimos que até o século XVII os monarcas ingleses tinham o hábito de intermitentemente transgredir os direitos que os barões e cavaleiros assinalavam como sagrados, ancestrais e até mesmo retificados por documentos, como a Magna Carta. A Guerra Civil de 1642 irrompeu porque Charles levou ao extremo as “tradicionais” transgressões: tributou sem consentimento, aprisionou inimigos políticos, confiscou a propriedade dos mercadores etc. No entanto, é preciso ressaltar que Charles I e James II só mesmo criaram sua própria organizada oposição quando adentraram o campo por definição mais sagrado de todos, o religioso: a suspeita de que Charles era papista e a certeza de que James o era custaram-lhe os mais tradicionais apoiadores.

As revoluções inglesas do século XVII nos mostram como a capacidade administrativa e o poder político *de facto* de um governante sempre devem ser percebidas relativamente. Desde a Idade Média o monarca inglês tinha capacidade suficiente para expropriar e/ou prender um determinado súdito recalcitrante. Disso não há dúvida; nenhum indivíduo ou grupo isolado teve alguma vez a força política autônoma para desafiar o rei, pelo menos não desde o início do segundo milênio. É por isso que o poder político do governo diminuía ou aumentava conforme a capacidade de mobilização da oposição, isto é, sua capacidade de abstrair suas diferenças internas e formar coalizões temporárias ou permanentes que mudavam os próprios incentivos do governante, a sua “árvore de decisões”³⁴⁹. Se o rei “estimasse” que perderia a governabilidade ou recursos fiscais caso intentasse governar “sozinho”, isto é, caso passasse por cima das prerrogativas dos seus súditos, as quais havia anteriormente “jurado” respeitar, ele provavelmente se “comportaria”. Se, por outro lado, o rei acreditasse que poderia criar ou solidificar novas fontes de apoio moral e fiscal mesmo após a transgressão dos direitos de parte de seus constituintes, ele provavelmente arriscaria governar fora da *rule of law*.

Quando James II substituiu os governantes locais anglicanos por seus aliados católicos, ele calculou mal. Acreditou que poderia criar uma nova base de apoio junto

³⁴⁹ Sua avaliação dos benefícios de se tornar um absolutista (ou aprofundar o absolutismo caso já seja um) versus o custo político e pessoal de eventual falha, pesados pelas chances “atribuídas” a cada uma das possibilidades (Quinn, 2003).

aos católicos e protestantes dissidentes. Mas estes já eram minoria no tempo de James. Foi por isso que a governabilidade nos condados colapsou totalmente nas vésperas da “invasão” de William, de tal forma que nem resistência armada ao holandês as milícias locais puderam oferecer. Os monarcas franceses, por sua vez, tiveram muito mais sucesso na sua estratégia de *divide et impera* porque: (1) depararam-se ao longo dos séculos com uma elite muito menos organizada que a inglesa, uma elite dividida por estamentos e privilégios, sem falar das ainda mais antigas divisões territoriais e etnográficas, quase inevitáveis em um país 3-4 vezes maior que a Inglaterra e que fora “para sempre ferido” por séculos de fracasso de *state building*, séculos esses que deixaram sua marca na forma de fragmentação política, particularismo e incapacidade de mobilização em nome da “comunidade do reino”; (2) uma vez que depararam-se com tal elite desorganizada que não conseguia forçá-los a abandonar as práticas patrimonialistas, cultivaram essas mesmas práticas como fonte de renda independente do crivo parlamentar, isto é, independente da negociação política no sentido moderno da palavra. Foi através de fontes de renda tais como a venalidade de ofício, o crédito interno, e o *tax-farming* que o monarca francês conseguiu dispensar a negociação formal com seus constituintes. Mas isso não quer dizer que ele tributava absolutamente sem consentimento, apenas que ele tinha que negociar com cada grupo de privilégio.

Resumindo a primeira questão: o triunfo da monarquia constitucional inglesa ocorreu no final do século XVII quando a “elite unificada” conseguiu mostrar a William que seu governo facilmente ruiria caso intentasse repetir as ações de James. Só após esse triunfo inicial, logrado diretamente pelo fato de que o rei holandês não tinha capacidade administrativa para governar sem o parlamento, é que podemos levantar argumentos puramente institucionais para o sucesso e estabilidade do governo limitado. O novo pacto político e divisão de poderes entre coroa e parlamento geraram benefícios financeiros incomensuráveis à coroa; ao tornar-se *accountable* perante o parlamento – ou seja, ao ter que explicar ao parlamento o que fazia com os tributos coletados –, a coroa conseguiu arrecadar uma quantidade sem precedentes de impostos. Foram também o maior volume de impostos e sua administração “honesta” (para os parâmetros da época) que permitiram à Coroa se financiar a taxas de juros menores que aquelas oferecidas à maioria dos países da Europa Continental. A coroa francesa, por sua vez, não atingiu o “governo limitado” pelo igualmente franco fato de que não foi forçada a tanto, porquanto a elite francesa não conseguiu se organizar em assembleias legislativas para exigir contrapartidas pelos tributos votados, e mesmo quando se organizava não

conseguia formar as coalizões necessárias. Ao não ser forçada a tanto, a coroa francesa não passou por um longo período de aprendizagem em que as vantagens do constitucionalismo tornar-se-iam mais claras. Mesmo que o “outro lado da vitrine” revelasse estas vantagens – principalmente durante as guerras do século XVIII, durante as quais a Inglaterra conseguiu mobilizar uma percentagem muito maior da riqueza nacional, seja na forma de tributos ou de dívida, – não é de todo modo óbvio que o monarca francês iria desejar trocar suas prerrogativas absolutistas por benefícios econômicos no longo-prazo. Por fim, vimos no final do capítulo cinco como séculos de patrimonialismo haviam gestado interesses absolutamente entrelaçados com o estado, interesses que se esforçaram ao máximo para impedir o avanço do constitucionalismo.

- Segunda Questão: convém abordar os diferentes destinos das assembleias representativas inglesa e francesa invocando diretamente as hipóteses lançadas no final do capítulo terceiro. Das cinco hipóteses apresentadas, as três primeiras diziam respeito às condições histórico-estruturais que possibilitavam a emergência de uma oposição unificada ao executivo e que facilitavam a mobilização da mesma quando necessário. A primeira, em particular, discorria que as assembleias só seriam eficazes em constranger o executivo quando estivessem representando algo a mais que os interesses dos “deputados” ou mesmo de sua base eleitoral. Para tanto, seria necessária a existência de um pacto de elites, preferencialmente na forma de documento escrito, que estabelecesse um consenso sobre quais seriam os direitos fundamentais a serem protegidos. Estamos nos referindo à “pedra focal” de Weingast, o conjunto de direitos ao redor do qual os cidadãos iriam “lutar” e se coordenar. Segundo o autor, a existência dessa pedra focal muda os incentivos dos atores políticos e mesmo a “árvore de decisões” do governante: a coordenação eficiente entre os cidadãos tem o poder de fazer o governante pensar duas vezes antes de ameaçar os direitos de um indivíduo ou grupo isolado, pois o *ruler* sabe que há grandes chances de os outros “cidadãos” virem à defesa dos constituintes prejudicados.

Na Inglaterra, os exemplos mais claros de pacto de elites consumado na forma de documento escrito foram provavelmente a Magna Carta (1215) e a *Bill of Rights* (1689). Não surpreendentemente, as duas cartas execravam a cobrança de impostos sem consentimento porque tal exação comportava transgressão de um dos direitos mais básicos e “naturais” de todos, o direito à livre disposição da propriedade. Documentos como os supracitados só poderiam vir a existir ou então ser mais do que letra morta numa sociedade em que os membros da elite econômica – aquela cujos recursos fossem

o principal alvo da cobiça do governante – tivessem o mesmo status legal e, portanto, a mesma relação tributária para com o governo. Isto fica ainda mais claro se fizermos um gancho à terceira hipótese do cap. 3, a que dizia que as assembleias representativas não sobreviveriam em países onde houvesse grupos com imunidade legal à taxação. Ora, numa sociedade essencialmente de privilégios, como era a do Antigo Regime, não é possível falar em nome de liberdades universais, que são do indivíduo e não do grupo e das corporações. Ao redigir documentos como a Magna Carta, a sociedade inglesa mostrava lampejos de modernidade numa sociedade ainda, para todos os efeitos, pré-moderna. No entanto, no século das revoluções inglesas, a Inglaterra já se apresentava ao mundo como uma defensora da “liberdade”, abstratamente falando, e não das “liberdades”, no sentido de privilégio (sentido pré-moderno). Na França, porém, a incapacidade de a elite se organizar em volta da questão tributária – já que cada parte da elite tinha uma relação tributária específica para com o Estado – impediu que se constituísse um palco oficial de troca de direitos e obrigações, chamado *parlamento*, palco este que facultou à Inglaterra a transição precoce à sociedade moderna.

O gancho à hipótese 2 também não poderia ser mais direto. Com base em Hintze (1975), havíamos colocado que as assembleias de organização territorial, em oposição às funcionais, eram estruturalmente mais fortes. A comparação da Inglaterra com a França ao longo do texto corroborou tal assertiva porque ficou patente que (1) as assembleias territoriais formavam coalizões e votavam impostos com mais facilidade (o que em si só já seria um incentivo para os governantes as convocarem com mais frequência); (2) usavam mais eficientemente o poder da “bolsa” para conter práticas patrimonialistas; e (3) tornavam mais difícil a cooptação pelo governo de parte dos membros da assembleia. Na Inglaterra, foi possível a emergência de assembleias em que os nobres (com exceção dos grandes aristocratas) sentavam junto com os burgueses e camponeses abastados justamente porque estes grupos já faziam política juntos nas comunidades de condado, que resistiram à introdução do feudalismo; isto é, os tribunais senhoriais e clericais que acompanharam a introdução da servidão, no século XI, se justapuseram (e não substituíram) à vida política “relativamente” participativa dos homens livres nos condados, cidades e *hundreds*.

A França, por outro lado, foi inevitavelmente lançada à direção das assembleias funcionais, pois a fracassada tentativa de *state-building* sob Carlos Magno devolvera a autoridade a castelãos que se esforçaram ao máximo para preservar seus privilégios quando das tentativas posteriores de centralização política. Assim, a fragmentação

política própria do feudalismo francês tornou a representação territorial inviável e facilitou a representação por grupo de *status*. A assembleia por *états* era profundamente pré-moderna porque nela a ideia de representatividade era na melhor das hipóteses formal; na prática os estamentos eram corporações em que até mesmo o direito de eleger era um privilégio. Sem a mesma conexão orgânica com a vida política local, os representantes dos *états* eram mais facilmente manipulados e colocados a brigar entre si por privilégios, ao invés de se unir para constranger o executivo. É essa, afinal, a ideia por trás da hipótese 4, a de que os legisladores precisam ter uma base de capital político, social e econômico nas unidades locais de governo de forma que estas possam lhe oferecer as condições e recursos necessários para resistir à cooptação. No tocante à base econômica, vimos ao longo da dissertação que na Inglaterra a classe capitalista se desenvolveu – até certo ponto – “ao largo do Estado”. Já na França não só os “capitalistas” independentes (aqueles que não tinham cartas de monopólio) tiveram presença menos acentuada como o próprio “regime de acumulação” foi menos capitalista, isto é, o excedente camponês era majoritariamente capturado por nobres, oficiais venais e *tax-farmers* que o reinvestiam nas várias modalidades de dívida pública (e na propriedade imobiliária). Teria sido, portanto, a criação do chamado *tax-office state* o que acabou intensificando o fenômeno do patrimonialismo, ou seja, a apropriação privada do domínio público. Com o destino das elites venais tão emaranhado com o próprio destino do Estado, não é de se estranhar que a “independência/poder de oposição” daquelas em relação ao segundo se mostrasse enfraquecida.

A última hipótese pode ser mais sucintamente discutida porque diz respeito apenas à Inglaterra. A hipótese colocava que o Parlamento precisava de credibilidade econômica para sobreviver; mais especificamente, ele precisava conceder ao governo os recursos necessários, ora via tributação ora indiretamente via financiamento, para que o governo não precisasse recorrer a subterfúgios patrimonialistas (como a venda de cargos) para se financiar, subterfúgios esses que, uma vez iniciados, podiam permanentemente enfraquecer a independência política dos constituintes. A corroboração desta hipótese é direta: vimos que após 1688 os tributos votados pelo parlamento cresceram exponencialmente e que a administração da dívida por uma entidade (Banco da Inglaterra) que devia sua existência a atos do parlamento garantiu a diminuição progressiva do custo da dívida.

- Terceira Questão: a nossa tese de que os países da Europa pré-moderna que tinham assembleias representativas estruturalmente mais fortes taxavam mais³⁵⁰ partiu do pressuposto de que os Estados pré-modernos não tinham capacidade administrava/burocrática para cobrar impostos (mormente, impostos diretos) sem a colaboração dos grupos mais ricos da sociedade. Vimos que por causa disso os governantes eram obrigados a negociar com estas elites e oferecer algo em troca pelos recursos cedidos. A barganha política que provou ser a mais eficiente para arrebatar a colaboração das elites foi aquela que previa a existência permanente de assembleias representativas. Isto é, os governantes que mais tributavam eram aqueles que mais dividiam o poder decisório com a elite, organizada em assembleias representativas.

Mas será que podemos generalizar esta conclusão para o mundo moderno? Há, na verdade, argumentos teóricos dizendo exatamente o contrário³⁵¹ e a literatura empírica ainda não encontrou evidência conclusiva a respeito de quais países tributam mais, se os mais ou menos democráticos (depois, obviamente, de se controlar fatores cruciais como a renda per-capita, taxa de urbanização, nível de educação, etc.). Por exemplo, Niskanen (2003) *apud* Tonizzo (2008), encontra que os países autocráticos tendem a tributar mais, porém de forma mais regressiva³⁵². Além disso, eles usariam parcela superior dos recursos de forma discricionária, isto é, redistribuiriam mais renda para os grupos que apoiam o regime do que para a população em geral, que continuaria pobre e “alienada”, já que não disporia de meios políticos formais para exigir contrapartidas pela tributação. Já Cheibub (1998) não acha evidência significativa de

³⁵⁰ A Inglaterra e a Holanda, por exemplo, tinham uma taxa per-capita muito superior à França e à Espanha (ver Hoffman e Norberg, 1994, p. 301, para uma comparação da taxa per-capita medida em hectolitros de trigo). Em termos de gramas de prata por habitante, nas vésperas da revolução francesa os dois países “constitucionais” arrebataavam aproximadamente 170 gramas por habitante. Já a França e a Espanha arrebataavam pouco menos de 80 e pouco mais de 60, respectivamente. Países considerados ainda mais “autocráticos”, como a Prússia, Áustria e Rússia, arrecadavam, respectivamente, pouco menos de 60, pouco mais de 40, e 25 gramas de prata por habitante (dados em Karaman e Pamuk, 2011, p. 16).

³⁵¹ Olson (1993) e Olson e McGuire (1996), por exemplo, colocam que os governantes autocráticos têm incentivos para extrair o máximo possível da renda de seus constituintes. Na posição de maximizadores de utilidade (ver também, Levi, 1988), eles escolherão a carga tributária ótima, isto é, aquela que se fosse marginalmente aumentada resultaria em decréscimo dos impostos totais através dos efeitos indiretos sobre o produto (pois quanto maior a carga tributária, menores os incentivos a produzir, tudo mais constante). Com efeito, ao longo da nossa dissertação nós sempre partimos do princípio de que os governantes são maximizadores de utilidade. Porém, estivemos justamente preocupados em entender como os governantes transformam seu desejo em realidade, ou seja, estudamos as barreiras e resistências que eles enfrentam para tributar. Uma coisa é dizer que os ditadores querem tributar mais, outra bem diferente é dizer que eles podem tributar mais.

³⁵² Mulligan et. al. (2004) também chegam à conclusão de que governos pouco democráticos tributam mais; porém, apenas ligeiramente mais. Segundo os autores as políticas públicas não difeririam muito entre os regimes, exceto na questão militar: os governos autocráticos gastariam mais no exército e apenas por causa disso tributariam ligeiramente mais.

que o tipo de regime político é um fator isoladamente importante para explicar o nível de taxaço³⁵³. Por outro lado, Boix (2001) “descobre” que o regime político importa, mas de maneira condicional ao nível de renda da população. Em países extremamente pobres, a taxaço seria muito baixa independentemente do regime político porque a sociedade civil ainda não teria se desenvolvido ao ponto mínimo de exigir “direitos sociais”³⁵⁴. Mas, segundo o autor, uma vez que a renda per-capita ultrapassasse os 1.000 dólares (em dólares de 1985), o setor público se expandiria mais rapidamente em países democráticos³⁵⁵. Isto aconteceria porque numa sociedade em que a maioria das pessoas é politicamente representada as pressões para o aumento dos gastos públicos são muito maiores. Em outras palavras, para sobreviver as democracias dependem muito mais do apoio popular do que as autocracias³⁵⁶.

Não há espaço aqui para revisar extensivamente os estudos empíricos e teóricos sobre o mundo em desenvolvimento. Não poderemos chegar a uma conclusão definitiva sem um estudo aprofundado da taxaço nos países em desenvolvimento, tal como fizemos com a Europa pré-moderna. Podemos, no entanto, terminar este trabalho fazendo algumas reflexões sobre por que acreditamos que os impostos tendem a ser menores nos países menos democráticos, reflexões estas que esperançosamente serão aproveitadas num estudo futuro que pretendemos fazer sobre a taxaço no mundo em desenvolvimento (com destaque ao Brasil).

O argumento que propomos consiste no seguinte: os governantes autocráticos do mundo moderno e contemporâneo preferiram, sempre que possível, acessar fontes de recursos não-tributárias, mesmo quando teoricamente tinham suficiente capacidade burocrática para cobrar tributos. Subjacente a este argumento está a ideia – trabalhada ao longo desta dissertação – de que a tributação é um ato político por definição e que, portanto, envolve algum tipo de barganha. Se esse pressuposto carecesse totalmente de

³⁵³ Já Ehrhart (2009) revisa o artigo de Cheibub (1998) e encontra evidências de que a democracia favorece sim a taxaço.

³⁵⁴ Isto é, a sociedade ainda prioritariamente se organizaria em volta da família, tribo e comunidade, e não ao redor do Estado. Além disso, em níveis baixíssimos de produtividade os trabalhadores produzem um excedente pífio ou inexistente (produção de subsistência), tornando a base tributável deveras limitada.

³⁵⁵ Na faixa de renda per-capita de 6000 dólares, a carga tributária seria aproximadamente 4 pontos percentuais maior nas democracias. Na faixa de 12000 dólares, seria hipoteticamente 6 pontos maior.

³⁵⁶ Os exemplos da Grécia, Espanha e Portugal parecem corroborar esta assertiva. Todos estes países tiveram seu setor público aumentado após a democratização, na década de 1970. Segundo Mulligan et. al (2004, p. 68), a carga tributária de Portugal e da Grécia aumentou aproximadamente 3 pontos percentuais nos primeiros anos após a democratização (em 1976 e 1974, respectivamente); na Espanha, o efeito foi ligeiramente menor. No entanto, os mesmo autores colocam que no Chile ocorreu o efeito contrário: após o golpe militar de Pinochet (em 1973), a carga tributária subiu rapidamente até atingir um pico de 32% do PIB por volta de 1980; já no final dos anos 1980, quando o processo de redemocratização já estava em curso, a carga tributária já tinha caído para aproximadamente 26%.

validade, não encontraríamos na história vários exemplos de governantes procurando evitar fontes de recursos “teoricamente” dependentes do consentimento popular. A relutância dos reis franceses em convocar os Estados Gerais foi o principal exemplo trabalhado ao longo do texto. Os reis franceses recorreram a empréstimos em condições amiúde muito desfavoráveis porque esse tipo de financiamento não ensejava o risco potencial de perda de soberania; o mesmo não podia ser dito da convocação dos Estados Gerais. Argumento similar pode ser lançado em relação à Prússia: os reis alemães preservaram até o século XIX parte substancial das antigas terras régias como parte da estratégia de não ter que fazer concessões políticas em troca de recursos.

Mas mesmo o mundo contemporâneo pode ser ilustrado com exemplos em que os governantes preferiram trocar tributos por outros tipos de renda. Crystal (1990) *apud* Ross (2004) sugere que a descoberta de petróleo no Kuwait e em Qatar permitiu aos governantes parar de tributar a classe dos mercadores; isentos de tributos, os mercadores teriam deixado de defender tão arduamente a sua participação – historicamente rica – na *policy making*. Já Shambayati (1994) coloca que a “falta” de taxação no Irã pré-revolucionário³⁵⁷ levou à igual “ausência” de grupos politicamente organizados, o que por sua vez tornou os religiosos fundamentalistas exageradamente influentes e debelou o avanço da democracia. O exemplo do petróleo é particularmente interessante, pois já foi argumentado por vários autores³⁵⁸ que há uma incompatibilidade entre democracia e “recursos naturais”, mormente o petróleo. Segundo Ross (2001), os países exportadores de petróleo³⁵⁹ sempre deixaram os cientistas políticos perplexos, pois eles normalmente pareceram fugir à regra de que o aumento da renda per-capita força os países a se democratizar. A explicação, no entanto, é direta: nos chamados *Rentier States*, a receita pública provém majoritariamente de agentes externos (via exportação de recursos naturais), e não da barganha com os constituintes; e ao não tributar seus constituintes, há pouco incentivo para os governos serem eficientes na provisão de bens públicos e receptivos aos interesses da população, ou melhor, prestar contas à população.

A ideia por trás desses exemplos consiste em que os Estados preferem sempre que possível não tributar diretamente a população porque caso o façam torna-se mais

³⁵⁷ Isto é, o Irã antes de 1978, quando foi derrubada a monarquia.

³⁵⁸ Ver, por exemplo, OCDE (2008), Ehrhart (2009) e Ross (2001 e 2004).

³⁵⁹ Nas décadas passadas, por vezes mais da metade da receita da Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Bahrain, Qatar, Líbia, Omã e Kuwait, veio do petróleo (Ross, 2001, p. 329). No seu estudo empírico, o autor encontra evidências significativas de que os estados “de rendas” não só tributam menos como também são menos democráticos.

difícil resistir à pressão para o uso honesto da receita pública³⁶⁰. Não que as pressões sociais para melhores serviços públicos e para a própria democratização não existam em ditaduras. Os cidadãos “sempre” podem empregar outros instrumentos que não a representação formal para lutar pelos seus direitos, tais como greves, revoltas, e mesmo revoluções. No entanto, os *rentier states* podem apaziguar as pressões sociais para a democratização através do patronato e do populismo: podem gerar alto gasto público com relativamente pouco imposto. Podemos aqui fazer um paralelo com a França do Antigo Regime, que conseguiu “empregar” a maior parte das elites em seu seio; através do patrimonialismo, a monarquia francesa conseguiu atrasar a emergência de uma burguesia independente³⁶¹. O patronato e o populismo são cruciais para a manutenção da ditadura porque eles servem como instrumento de cooptação de grupos outrora “independentes” que poderiam acumular suficiente poder *de facto* para desafiar o executivo (vide a tese de Acemoglu et. al. 2005a).

Mas, ao alegar que as autocracias podem gerar alto gasto público, não estaríamos contradizendo a nossa tese de que a falta de controle do executivo (a falta de constitucionalidade) faz com que os estados redistribuam mais a uma pequena elite e menos à população em geral? Talvez, mas a qualidade dos serviços públicos sempre será duvidosa quando os constituintes não tiverem participação alguma na escolha das políticas públicas. Talvez o objetivo principal desta tese tenha sido mostrar que a taxação foi historicamente o “ponto nevrálgico” (o mais delicado) dos constituintes. Foi através das lutas contra a taxação que os eles aprenderam a se organizar politicamente, a se unir contra o executivo e a exigir outros direitos que não apenas a proteção contra a tributação. Em outras palavras, a taxação foi o ponto de partida. É por isso que podemos concluir que não taxar os constituintes pode ser uma estratégia consciente para mantê-los “eternamente” despolitizados e desorganizados. Se não há contrato fiscal, não há contrato social. E se não há contrato social, as políticas escolhidas pelo Estado não refletem verdadeiramente as necessidades da sociedade civil, mesmo que estas políticas por ventura representem significativo gasto público.

³⁶⁰ Isto é, o tributo é sempre um ato político no sentido de que os governantes precisam sempre explicar onde investiram os recursos coletados. Se, portanto, a receita pública vem principalmente do exterior, os governantes se veem com muito mais liberdade na hora de gastar esta receita.

³⁶¹ Mas não conseguiu impedir totalmente, como mostra o exemplo da revolução francesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. (2005b). “Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic growth”. *MIT, Department of Economics*. Working Paper No. 02-43.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven N. (editores). *Handbook of Economic Growth, Volume IA*. Oxford: Elsevier B.V, 2005a.

ADAMS, Charles (1993). *For Good and Evil: the impact of taxes on the course of civilization*. Segunda Edição. Lanham: Madison Books, 1999.

ANDERSON, Perry (1974). *Linhagens do Estado Absolutista*. Tradução de Telma Costa. Porto: Edições Afrontamento, 1984.

ANDERSON, Perry (1978). *Passagens da Antiguidade ao Feudalismo*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

BARRO, R.J.; McCLEARY, R.M. (2003). “Religion and Economic Growth across countries”. *American Sociological Review*, 2003 (October): 760-781.

BARZEL, Yoram (1999). “Property Rights and the evolution of the state”. *Not published*.

BEHRENS, C. B. A. (1967). *O Ancien Régime*. Tradução de Ana Lúcia de Sena Lino. Lisboa: Editorial Verbo, 1975.

BELL, David A. The Unrepresented French? In: JANSSON, Maija (ed.). *Realities of Representation: state building in early modern Europe and European America*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

BERMAN, Sheri (2010). "From the Sun King to Karzai: lessons for state building in Afghanistan". *Foreign Affairs*, V. 89, N. 2: 2-9.

BLAYDES, Lisa; CHANEY, Eric (2011). "The Feudal Revolution and Europe's Rise: Institutional Divergence in the Muslim and Christian Worlds before 1500 CE". *Not published*.

BLOCH, Marc (1939). *The Feudal Society*. Translated by Routledge and Kegan Paul Ltd. Londres: Routledge and Kegan Paul Ltd, 1961.

BLUM, Ulrich; DUDLEY, Leonard (2001). "Religion and Economic Growth: Was Weber Right?" *Journal of Evolutionary Economics*, 2001 (November): 207-230.

BOIX, C. (2001). "Democracy, Development and the Public Sector". *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1: 1-17.

BOIX, Carles; STOKES, Susan Carol (2003). "Endogenous Democratization". *World Politics*, Vol. 55, No. 4: 517-549.

BONNEY, Richard. France, 1494-1815. In: BONNEY, Richard (ed.). *The Rise of the Fiscal State in Europe c. 1200-1815*. Nova York: Oxford University Press, 1999.

BONNEY, Richard. *The King's Debts*. Oxford: Oxford University Press, 1981.

BONNEY, Richard. Towards the comparative fiscal history of Britain and France during the "long" eighteenth century. In: ESCOSURA, Leandro Prados de la. *Exceptionalism and Industrialization: Britain and its European Rivals, 1688-1815*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BOSHER, John. *French Finances, 1770-1795*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

BOSSENGA, Gail. *The Politics of Privilege: old regime and revolution in Lille*. Nova York: Cambridge University Press, 1991.

BRENNER, Robert. Agrarian Class Structure and economic development in pré-industrial Europe. In: ASTON, T.H; PHILPIN, C.H.E. (editors) *The Brenner Debate*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

BRENNER, Robert. Bourgeois Revolution and Transition to Capitalism. In: BEIER A. L. et. al. (editores). *The First Modern Society: Essays in English History in honour of Lawrence Stone*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1989.

BREWER, John. *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*. Londres: Unwin Hyman Ltd, 1989.

BUCHANAN, James M.; BRENNAN, Geoffrey. *The Power to Tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Nova York: Cambridge University Press, 1980 (vol. 9 da série).

BURGESS, Glenn (1990). "Historiographical reviews on revisionism: an analysis of early Stuart historiography in the 1970s and 1980s". *The Historical Journal* 33 (3): 609-627.

BUTKIEWICZ, James; YANIKKAYA, Halit (2004). "Institutional Quality and Economic Growth: Maintenance of the Rule of Law or Democratic Institutions, or Both?" *University of Delaware, Department of Economics*. Working Paper N. 2004-03.

CAMPBELL, Peter R. *Power and Politics in Old Regime France: 1720-1745*. Londres: Routledge, 1996.

CHEIBUB, J. A. (1998). "Political regimes and the extractive capacity of governments: taxation in democracies and dictatorships". *World Politics*, Vol. 50, No. 3: 349-376.

CHUKWUMERIJE, Okezie (2009). "Rhetoric versus Reality: The Link Between the Rule of Law and Economic Development". *Emory International Law Review*, Vol. 23: 383-435.

CLAGUE, Christopher et. al. (1996). "Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies". *Journal of Economic Growth*, Vol. 1: 243-76.

CLARK, Gregory (1996). "Political Foundations of Modern Economic Growth: England, 1540-1800". *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 26, No. 4: 563-588.

COBBAN, A. The decline of Divine Right Monarchy in France. In: LINDSAY, J. O. (ed.) (1957). *The New Cambridge Modern History, Volume VII: The Old Regime, 1713-63*. Cambridge Histories Online, Cambridge University Press, 2008.

COOPER, J. P. (1967). "The Social Distribution of Land and Men in England, 1436-1700". *Economic History Review* (2): 419-440.

DAVIES, Glyn (1994). *A History of Money: from ancient times to the present day*. Terceira Edição. Cardiff: University of Wales Press, 2002.

DAVIES, R. R. *The First English Empire: Power and Identities in the British Isles, 1093-1343*. Oxford: Oxford University Press.

DENT, Julian (1967). "An Aspect of the Crisis of the Seventeenth Century: the collapse of the financial administration of the French Monarchy (1653-61)". *Economic History Review*. Segundo Semestre, Vol. 20: 241-56.

DESSERT, Daniel. *Argent, Pouvoir et Société au Grand Siècle*. Paris: Fayard, 1984

DODD, Gwilym. Parliament and Political Legitimacy in the Reign of Edward II. In: DODD, Gwilym; MUSSON, Anthony (editores). *The Reign of Edward II: new perspectives*. York: York Medieval Press, 2006.

DREW, Katherine Fischer. *Magna Carta*. Westport: Greenwood Press, 2004.

DUBY, George (1973). *Guerreiros e Camponeses: os primórdios do crescimento econômico europeu*. Lisboa: Ed. Stampa, 1978.

DUFFY, Michael. Introduction: the military revolution and the state, 1500-1800. In: DUFFY, Michael. *The military Revolution and the State, 1500-1800*. Exeter: Exeter University Press, 1980.

EHRHART, Hélène (2009). "Assessing the relationship between democracy and domestic taxes in developing countries". *CERDI, Etudes et Documents*, E 2009.30.

EKELUND, Robert B., TOLLISON, Robert D. *Mercantilism as a Rent-Seeking Society: Economic Regulation in Historical Perspective*. College Station: Texas A&M University Press, 1981.

ELTON, G. R. (1955). *England under the Tudors*. Terceira Edição. Nova York: Routledge, 1991.

EPSTEIN, R. Stephan. *The rise of States and Markets in Europe, 1300-1750*. Londres: Routledge, 2000.

ERTMAN, Thomas. *Birth of the Leviathan: building states and regimes in medieval and early modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

FINK, Alexander (2011). "When do rulers delegate powers to jurisdictions? The independence of medieval European cities". Preliminary Draft.

FISHER, D. J. V. *The Anglo-Saxon Age c. 400-1042*. Londres: Longman, 1973.

GOUBERT, Pierre (1984). *The Course of French History*. Translated by Maarten Ultee. Londres: Routledge, 1991.

GOUREVITCH, Peter (1978). "The International System and Regime Formation: a critical review of Anderson and Wallerstein". *Comparative Politics*, Volume 10, Issue 3: 419-438.

GREEN, Edward J (1993). "On the emergence of parliamentary government: the role of private information". *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 17(1).

GREIF, Avner (1998). “Historical and Comparative Institutional Analysis”. *American Economic Review, American Economic Association*, Vol. 88(2): 80-84.

GREIF, Avner. The Impact of Administrative Power on Political and Economic Development: Toward Political Economy of Implementation. In: HELPMAN, Elhanan (ed.). *Institutions and Growth*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

GREIF, Avner; LARA, Yadira González De; JHA, Saumitra (2008). “The Administrative foundations of self-enforcing constitutions”. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 98(2): 105–109.

GRIER, Robin (1997). “The Effect of Religion on Economic Development: a Cross National Study of 63 Former Colonies”. *Kyklos* 50 (February), 1997: 47-62.

GRIGG, D. B. *Population growth and agrarian change: an historical perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

HALL, John A. (1988). Estados e Sociedades: o milagre numa perspectiva comparativa. In: BAECHLER, Jean; HALL, John A.; MANN, Michael (editores). *Europa e Ascensão do Capitalismo*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1989.

HARDING, Robert R. *Anatomy of a Power Elite: The Provincial Governors of Early Modern France*. New Haven: Yale University Press, 1978.

HARRIS, G. L. (1975). *King, Parliament and Public Finance in Medieval England: to 1369*. Newton Abbot: Sandpiper Books Ltd, 1996.

HE, Wenkai (2007). “Events, Institutional Development, and the Socio-Economic Structure: England’s Path toward the Financial Revolution, 1642-1752”. *2007 American Political Science Association Annual Meeting*, Chicago, August 30 – September 2.

HENNEMAN, John Bell. France in the Middle Ages. In: BONNEY, Richard (ed.). *The Rise of the Fiscal State in Europe c. 1200-1815*. Nova York: Oxford University Press, 1999.

HINTZE, Otto (1902-6). *The Historical Essays of Otto Hintze*. Ed. Felix Gilbert. Nova York: Oxford, 1975.

HOFFMAN, Phillip; NORBERG, Kathryn. Conclusion. In: HOFFMAN, Phillip; NORBERG, Kathryn (editores). *Fiscal Crisis, Liberty and representative government*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

HOLT, Mack P. (1995). *The French Wars of Religion, 1562-1629*. Segunda Edição. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HOPPIT, Julian. *A Land of Liberty? England 1689-1727*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

HURT, John J. *Louis XIV and the Parlements: the assertion of royal authority*. Manchester: Manchester University Press, 2002.

JONES, E. L. (1981). *O Milagre Europeu*. Lisboa: Ed. Gradiva, 1987.

JONES, J. R. Fiscal Policies, Liberties and Representative Government during the reign of the last Stuarts. In: HOFFMAN, Phillip; NORBERG, Kathryn (editores). *Fiscal Crisis, Liberty and representative government*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

KARAMAN, K. Kivanç; PAMUK, Sevket (2011). “Different Paths to the Modern State in Europe: the interaction between domestic political economy and interstate competition”. *LEQS Paper* No. 37/2011.

KISER, Edgar; KANE, Joshua (2001). “Revolution and Structure, the bureaucratization of tax administration in early modern England and France”. *The American Journal of Sociology*, Vol. 107, No. 1 (Julho, 2001): 183-223.

KONNERT, Mark (2006). *Early Modern Europe: The Age of Religious War, 1559-1715*. Toronto: Higher Education University of Toronto Press Incorporated, 2008.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei (1998). "Law and Finance". *Journal of Political Economy*, 1998 (December): 1113-1155.

LACHMANN, Richard. *Capitalists in spite of themselves: elite conflict and economic transitions in early modern Europe*. Nova York: Oxford University Press, 2000.

LADURIE, Emmanuel Le Roy; GOY, Joseph. *Tithe and Agrarian History from the 14th to the 19th centuries*. Translated by Susan Burke. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

LEVI, Margaret. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.

LEVI, Margaret; EPPERLY, Brad (2008). "Principled Principals in the founding moments of the rule of law". Prepared for *World Justice Forum*, Vienna, July 2-5, 2008.

LEVI, Margaret; SACHS, Audrey (2005). "Achieving good government – and maybe legitimacy". *Arusha Conference, New Frontiers of Social Policy* – December 12-15, 2005.

LEWIS, P. S. *Essays in later Medieval French History*. Londres: The Hambledon Press, 1985.

LINDSAY, J. O. Monarchy and Administration. In: LINDSAY, J. O. (ed.) (1957). *The New Cambridge Modern History, Volume VII: The Old Regime, 1713-63*. Cambridge Histories Online, Cambridge University Press, 2008.

LUBLINSKAYA, A. D. (1965). *French Absolutism: the crucial phase, 1620-1629*. Translated by Brian Pearce. Cambridge: Cambridge University Press, 1968.

MACDONALD, James. *A Free Nation Deep in Debt: The Financial Roots of Democracy*. Nova York: Farrar, Straus e Giroux, 2003.

MACFARLANE, Alan. *Origins of English Individualism: the family, property and social transition*. Oxford: Blackwell Publishers, 1978.

MAHONEY, Paul G. (2000). "The Common Law and Economic Growth: Hayek Might be Right". *Law School, University of Virginia, Legal Studies Working Papers Series* No. 00-8, (January), 2000.

MANN, Michael (1988). Desenvolvimento Europeu: uma abordagem histórica. In: BAECHLER, Jean; HALL, John A.; MANN, Michael (editores). *Europa e Ascensão do Capitalismo*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1989.

MANN, Michael. *The Sources of Social Power: a history of power from the beginning to A.D 1760* (Volume 1). Nova York: Cambridge University Press, 1986.

MATTHEWS, George Tennyson. *The Royal General Farms in Eighteenth-Century France*. Nova York: Columbia University Press, 1958.

MOOERS, Colin. *The Making of Bourgeois Europe: Absolutism, Revolution and the rise of Capitalism in England, France and Germany*. Londres: Verso, 1991.

MOORE, Barrington (1967). *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Tradução de Maria Couto. Lisboa: Edições Cosmos, 1976.

MULLIGAN, Casey B., GIL, Ricard; SALA-I-MARTIN, Xavier (2004). "Do democracies have different public policies than nondemocracies?" *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 1: 51-74.

MURREL, Peter (2009). "Design and Evolution in Institutional Development: the insignificance of the Bill of Rights". December, 2009. Mimeo, Maryland.

NIALL, Ferguson. *The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World, 1700-2000*. Nova York: Basic Books, 2001.

NORTH, Douglass C. (1994). "Institutions and Credible Commitment". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 149: 1-24.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, Douglass C.; THOMAS, Robert P. *The Rise of the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

NORTH, Douglass C.; WEINGAST, Barry R. (1989). "Constitutions and Commitment: the evolution of institutional governing public choice in seventeenth-century England". *The Journal of Economic History*, Vol. 49, N. 4: 803-832.

O'BRIEN, Patrick (2006). "The Formation of a Mercantilist State and the Economic Growth of the United Kingdom, 1453-1815". *United Nations University*, Research Paper No. 2006/75.

O'BRIEN, Patrick (2011). "The nature and historical evolution of an exceptional fiscal state and its possible significance for the precocious commercialization and industrialization of the British Economy from Cromwell to Nelson". *Economic History Review*, vol. 64, No. 4: 408-446.

O'BRIEN, Patrick (2005). "Fiscal and financial preconditions for the rise of British naval hegemony, 1485-1815." *Economic History Working Papers*, 91/05. Department of Economic History, London School of Economics and Political Science, London, United Kingdom.

O'DONNELL, Guillermo (2004). "Why the Rule of Law Matters". *Journal of Democracy*, Vol. 15, N. 4: 32-46.

OCDE (2008). "Governance, Taxation and Accountability: issues and practices". *DAC Guidelines and Reference Series*. Disponível em: http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_34565_45823883_1_1_1_1,00.html

OLSON, Mancur (1993). "Dictatorship, Democracy and Development". *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3: 567-576.

OLSON, Mancur; McGUIRE, Martin (1996). "The Economics of Autocracy and Majority Rule: the invisible hand and the use of force". *Journal of Economic Literature*. Vol. 34, No. 1: 72-97.

ORMROD, W. M. England in the Middle Ages. In: BONNEY, Richard (ed.). *The Rise of the Fiscal State in Europe c. 1200-1815*. Nova York: Oxford University Press, 1999.

PARKER, David. *The Making of French Absolutism*. Londres: Edward Arnold, 1983.

PERRY, Marvin, et. al. *Western Civilization: Ideas, Politics and Society* (Volume 2). Boston: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2009.

PERRY, Marvin. *Western Civilization: a brief history*, Volume 1: to 1789. Wadsworth: Cengage Learning, 2008.

PINCUS, Steve. *1688, The First Modern Revolution*. New Haven: Yale University Press, 2009.

PINCUS, Steven C. A., ROBINSON, James A. (2011). "What really happened during the Glorious Revolution". *NBER Working Paper*, No. 17206 (July, 2011).

PRESTWICH, Michael (1980). *The Three Edwards: war and state in England, 1272-1377*. Segunda Edição. Londres: Routledge, 2003.

PRESTWICH, Michael. *Plantagenet England, 1225-1360*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PRIKS, Mikael (2005). "Optimal Rent extraction in pre-industrial England and France: default risk and monitoring costs". *CESIFO Working Paper No. 1464*.

QUINN, Stephen (2003). "The Glorious Revolution of 1688". *EH. Net Encyclopedia*, edited by Robert Whaples, April 17, 2003. Disponível em: <http://eh.net/encyclopedia/article/quinn.revolution.1688>

REYERSON, Kathryn. Commerce and Communications. In: ABULAFIA, David (ed.). *New Cambridge Medieval History*, vol. 5. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROOT, Hilton L. *The Fountain of Privilege: political foundations of markets in Old Regime France and England*. Los Angeles: University of California Press, 1994.

ROSENTHAL, Jean-Laurent. The Political Economy of Absolutism reconsidered. In: BATES, Robert H. et. al. (editores). *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

ROSS, Michael (2001). "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics*, Vol. 53: 325-61.

ROSS, Michael (2004). "Does Taxation Lead to Representation?" *British Journal of Political Science*, Vol. 34.

SEAWARD, Paul. Parliament and the Idea of Political Accountability in Early Modern Britain. In: JANSSON, Maija (ed.). *Realities of Representation: state building in early modern Europe and European America*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

SHAMBAYATI, Hootan (1994). "The Rentier State, Interest Groups, and the Paradox of Autonomy: State and Business in Turkey and Iran". *Comparative Politics*, Vol. 26: 307-31.

SHENNAN, J. H. *Louis XIV*. Londres: Methuen And Co. Ltd., 1986.

SMITH, Adam (1776). *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SPRUYT, Hendrik (2002). "The Origins, Development and Possible Decline of the Modern State". *Annu. Rev. Polit. Sci.* (5): 127-49.

STASAVAGE, David (2002). "Credible Commitment in Early Modern Europe: North and Weingast revisited". *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 18, No. 1: 155-186.

STASAVAGE, David (2005). "Cities, Constitutions and Sovereign borrowing in Europe, 1274-1785". *International Organization*, 61(3): 489-525.

STASAVAGE, David (2007). "The Rise of Political representation and the problem of public credit in Europe, 1250-1750". *Preliminary Draft*.

STASAVAGE, David (2010). "When Distance Mattered: geographic scale and the development of European Representative Assemblies". *American Political Science Review*, vol. 104, No. 4: 625-643.

STASAVAGE, David. *Public Debt and the Birth of the democratic state: France and Great Britain, 1688-1789*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

STEPHAN, Haggard; TIDE, Lydia (2010). "The Rule of Law and Economic Growth: Where Are We?" *Paper presented at the Conference on Measuring the Rule of Law* (March 25-26, 2010), University of Texas Law School, Austin, Texas.

STONE, Lawrence (1972). *Causas da Revolução Inglesa: 1529-1642*. Tradução de Modesto Florenzano. Bauru: EDUSC, 2000.

STONE, Lawrence. *The Crisis of the Aristocracy*. Oxford: Clarendon Press, 1965.

SWANN, Julian. *Politics and the Parlement of Paris under Louis XV, 1754-1774*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SWANN, Julian. *Provincial Power and Absolute Monarchy: the Estates General of Burgundy, 1661-1790*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

TALLET, Frank. *War and Society in Early Modern Europe, 1495-1715*. Londres: Routledge, 1992.

TESCHKE, Benno. *The Myth of 1648: class, geopolitics and the making of modern international relations*. Londres: Verso, 2003.

TILLY, Charles (1993). *Coerção, Capital e Estados Europeus*. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da USP, 1996.

TILLY, Charles. *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

TIMMONS, Jeffrey F. (2004). *The Fiscal Contract: States, taxes and public services*. Tese de Doutorado, University of California, San Diego.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1859). *O Antigo Regime e a Revolução*. Tradução de Yvonne Jean. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1979.

TONIZZO, Martina (2008). "Political Institutions, Size of Government and Redistribution: an empirical investigation". *LSE, Development Studies Institute Working Paper Series*, No. 08-09.

TORRES, João Carlos Brum. *Figuras do Estado Moderno: representação política no ocidente*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

TREASURE, Geoffrey. *Richelieu and Mazarin*. Londres: Routledge, 1998.

TREVELYAN, George Macaulay. *England under the Stuarts*. Londres: Routledge, 2002.

TREVELYAN, George McCaulay (1938). *A Revolução Inglesa*. Tradução de Leda Bozacian. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

WEBER, Max (1923). *História geral da economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

WEINGAST, Barry R. (1997). "The political foundations of democracy and the rule of law". *American Political Science Review*, 91 (2): 245-263.

WEINGAST, Barry R. (2005). "Self-enforcing constitutions: with an application to democratic stability in America's first century". *Not published*.

WHITE, Eugene N. (1989). "Was there a Solution to the Ancien Regime's Financial Dilemma?" *Journal of Economic History*, Vol. 49, No. 3: 545-568.

WHITE, Eugene N. (2004). "From Privatized to Government-administered Tax Collection: Tax Farming in Eighteenth Century France". *Economic History Review*, LVII: 636-663.

WOLFE, Martin. *The Fiscal System of Renaissance France*. New Haven: Yale University Press, 1972.

WOOD, Ellen (1999). *The origins of Capitalism: a longer view*. Londres: Verso, 2002.

YANG, Der-Yuan (1997). "The Origin of the Bank of England: a credible commitment to sovereign debt". *Departmental Working Papers*, University of California-Santa Barbara (UCSB).

ZANDEN, Jan Luiten Van; BURINGH, Eltjo; BOSKEN, Maarten (2010). "The rise and decline of European parliaments, 1188-1789". *CEPR Discussion Paper No. 7809*.